

Reforma de la financiación autonómica: Dos propuestas

Carmen Molina Garrido
Universidad de Málaga

En la sección documentación recogemos dos trabajos relacionados con la financiación autonómica. En el primero de ellos se reflejan los aspectos principales del Acuerdo 6/ 2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía. El segundo de ellos recoge la evaluación que la Comunidad Autónoma de Andalucía realizó del modelo actualmente vigente y sus propuestas de mejora¹.

Acuerdo 6/ 2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con estatuto de autonomía

Este documento recoge el acuerdo alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera para reformar el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Se estructura en cinco apartados, en los que, tras una breve descripción de los antecedentes y el contexto en el que se sitúa la reforma, se describen los ejes básicos de la misma y la estructura del nuevo sistema de financiación, cuyas características principales describimos a continuación.

Los principales rasgos que definen el nuevo modelo de financiación son los siguientes:

- Aumento de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal. La participación de las CCAA en el IRPF, el IVA y los impuestos especiales de fabricación se incrementan hasta el 50% en los dos primeros casos y hasta el 58% en el tercero desde sus valores actuales del 33%, 35% y 40%. Asimismo se incrementa la capacidad normativa de las regiones en los tributos cedidos parcialmente. En especial, se amplían 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.
- El nuevo modelo de financiación se instrumenta mediante dos fondos principales, que atienden a objetivos complementarios:
 - Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Su objetivo es garantizar una igual financiación de los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales), para todos los ciudadanos independientemente de la Comunidad Autónoma (CA) donde residan. Este fondo absorbe aproximadamente un 70% de los recursos del sistema y se reparte año a año en proporción a la población ajustada de cada región. Esta variable se calcula ponderando la población real de cada CA por una estimación del coste relativo por habitante de ofrecer en la misma un paquete estándar de servicios públicos fundamentales común a todas ellas, esto es, por las necesidades relativas de gasto por habitante de cada región, calculadas de acuerdo con una fórmula que incluye las principales variables demográficas y geográficas que afectan a la demanda y a los costes unitarios de los principales servicios públicos. La mayor parte de los recursos del Fondo de Garantía provendrá de las CCAA, que aportarán al mismo un 75% de sus ingresos tributarios, conservando el resto.

1 Dada la extensión del mismo no se ha procedido a su impresión. No obstante se puede consultar de forma íntegra en la página web de la Revista: revistaestudiosregionales.com en el apartado de Documentación de este número.

- Fondo de Suficiencia. Su objetivo es asegurar a todas las CCAA la financiación de todas y cada una de las competencias transferidas y asegurar que ninguna CA pierda financiación con el cambio de sistema. Su cuantía, en el año base, para cada CA es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la CA y la suma de su capacidad tributaria más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el mismo año.
- Se crean, además, dos Fondos de Convergencia autonómica con financiación adicional que aporta el Estado, con el objetivo de reducir diferencias en financiación entre las CCAA y conseguir una mayor igualdad:
 - Fondo de Competitividad. Es un fondo específico para la convergencia autonómica en financiación per cápita, que tendrá en cuenta la capacidad y el ejercicio de competencias normativas por parte de las CCAA, desincentivando en lo posible la competencia fiscal a la baja. Se repartirá anualmente entre las CCAA con financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal, teniendo en cuenta la población ajustada relativa.
 - Fondo de Cooperación. Su objetivo es cumplir con la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, incrementando los recursos de las CCAA de menor renta y de aquellas que registren una dinámica poblacional especialmente negativa.
- En las variables de ajuste de las necesidades de gasto de los ciudadanos la población es el factor principal de los costes ligados a la provisión de los servicios públicos, pero existen significativos costes diferenciales dependiendo de variables como el envejecimiento, la dispersión, la superficie, la insularidad o la población en edad escolar, que también se tienen en cuenta.
- Se procederá a una actualización anual de las variables que determinan las necesidades de financiación para el cálculo de la garantía de igual financiación de los servicios públicos fundamentales, de forma que los ciudadanos, independientemente de dónde residan, tendrán asegurada de manera estable en el tiempo una financiación base igual por unidad de necesidad. Como garantía adicional, de forma quinquenal, se procederá a la realización de una evaluación de los elementos estructurales del sistema.
- Los recursos adicionales que aporta el Estado se distribuirán temporalmente de forma gradual, de manera que resulte compatible con los objetivos de la política macroeconómica y de estabilidad presupuestaria.

Análisis de la problemática del modelo de financiación autonómica como base para su reforma. Propuesta desde Andalucía

Este documento se estructura en tres apartados. En el primero de ellos se pone de manifiesto los principales rasgos del modelo vigente, destacando los fallos que habrían de corregirse en el futuro. En el segundo apartado, se esbozan las líneas generales de cómo podría construirse un nuevo modelo de financiación, tanto en lo relativo a la cuantificación de las necesidades de gasto como en los mecanismos de ingresos para su cobertura. Finalmente, el documento concluye con una referencia a otros ingresos de las Comunidades Autónomas (CCAA) que debieran considerarse al margen del modelo de financiación.

El análisis del modelo de financiación vigente a partir del año 2002 se lleva a cabo a través del estudio de los principios consagrados en la Constitución Española y en la LOFCA, como son el principio de igualdad, el principio de suficiencia financiera, el principio de autonomía y responsabilidad fiscal o el principio de lealtad institucional. El grado de cumplimiento dista, en muchos casos, de ser el deseado, por lo que la reforma del sistema se convierte en necesaria.

- Principio de igualdad: las principales deficiencias mostradas por el sistema respecto a este principio son las siguientes: se modula la población por edades para unos servicios básicos y para otros no; se incluyen dotaciones específicas para hacer posibles los traspasos de competencias sanitarias, que no responden a ninguno de los parámetros de necesidad preestablecidos; se aplican fondos específicos para características singulares que tienen un destinatario predeterminado; se definen garantías de

mínimos y modulaciones que, pudiendo tener sentido como método de ajuste temporal, se convierten en definitivas.

- Principio de suficiencia financiera: las tasas de crecimiento de los recursos puestos a disposición de las CCAA han sido inferiores a las tasas de evolución del PIB, lo que ha supuesto la ruptura de una senda de crecimiento que había sido un mínimo en todos los ejercicios económicos. Este menor crecimiento relativo coincide en el tiempo con un considerable aumento de la población, con la vigencia de una normativa de estabilidad presupuestaria que elimina el endeudamiento formal como vía de financiación y con nuevas demandas sociales de ampliación de servicios públicos de competencia autonómica, creando todos estos elementos una mayor insuficiencia.
- Autonomía y corresponsabilidad: la situación actual dista bastante de acercarse al objetivo de autonomía. El distinto peso de cada figura tributaria en la "cesta específica" de cada CA, al escogerse un porcentaje de cesión uniforme para todas ellas, y la distinta dinámica de los ingresos han ampliado sustancialmente las diferencias entre las CCAA. Existen diferencias muy sustanciales entre la recaudación normativa y la real.
- Lealtad institucional: con respecto a este principio las críticas se centran en los siguientes aspectos: la falta de predecibilidad de los resultados cuantitativos del modelo, elemento básico para una planificación financiera a medio plazo y para la adopción de decisiones en el ámbito tributario; nula capacidad de iniciativa legislativa de las CCAA sobre los impuestos compartidos sobre el consumo, a pesar de que, en un marco de declarada corresponsabilidad fiscal, sería conveniente poder ajustar la evolución global de su recaudación a las diferentes dinámicas de las necesidades de gasto en cada nivel de gobierno.

Las principales reivindicaciones de Andalucía respecto a un nuevo sistema de financiación son las siguientes:

- Necesidades de gasto:
 - Propuesta de individualización de un bloque de financiación dedicado a las competencias de educación, cuyo gasto viene a suponer aproximadamente la mitad del incluido en las competencias comunes, y que la necesidad de financiación de este bloque se calcule, para cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con el peso que la misma tenga en la población en edad escolar, que es la determinante básica del gasto en estas competencias.
 - Para las competencias sanitarias se propone la inclusión como variable determinante de la necesidad la población menor de 4 años y el estado de salud de la población, que puede aproximarse a través de la mortalidad estandarizada por edad.
 - Incremento de los recursos destinados a los servicios sociales.
 - Separación de los instrumentos de suficiencia financiera de aquellos destinados a garantizar la igualdad entre todos los españoles.
 - Creación de una Agencia de Evaluación de las Necesidades de Gasto de las Administraciones Públicas.
- Ingresos que financiarán las necesidades:
 - Ampliación de los porcentajes de cesión de los grandes impuestos compartidos, siendo de especial interés la ampliación, hasta el 50% del rendimiento cedido en el IRPF.
 - Junto al IRPF, una participación equivalente en los impuestos indirectos que gravan el conjunto del consumo, es decir, el IVA, así como consumos específicos sometidos a Impuestos Especiales armonizados, permitirán disponer de un sistema fiscal equilibrado a las haciendas autonómicas.
 - Diseñar mecanismos que permitan la iniciativa legislativa de las CCAA en estos impuestos indirectos armonizados.
 - Transformación del Senado en una auténtica Cámara de representación territorial.
 - Buscar fórmulas de colaboración e imbricación mucho más intensas con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

- Establecimiento de un mecanismo que, vía transferencias del Estado, iguale las necesidades de financiación y los recursos tributarios. Este mecanismo debe evolucionar bien según la tasa de crecimiento del PIB nominal o bien sobre la variación que experimente la totalidad de la recaudación tributaria realizada por la Administración General del Estado y las CCAA.

Finalmente, en el documento se hace referencia a otro tipo de recursos que constituyen o pueden constituir fuente de ingresos para las CCAA:

- Tributos propios autonómicos: se aboga por la creación de "espacios fiscales" reservados al ejercicio de la innovación impositiva por parte de las CCAA, buscando aquellas materias imponibles que más relación guardan con sus propias competencias.
- Fondo de Compensación Interterritorial (FCI): vinculación de este instrumento a la capacidad de crecimiento de la economía, para lo que se debería asociar su dotación a la evolución del PIB español. Asimismo, su distribución debe realizarse en función de la población, las diferencias en el PIB per cápita y el desempleo.

Análisis de la problemática del modelo de financiación autonómica como base para su reforma. Propuesta desde Andalucía

PRESENTACIÓN

Para dar cumplimiento a la previsión contenida en la II Conferencia de Presidentes, y tras la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del pasado 7 de marzo, se ha constituido un Grupo de Trabajo específico al que se le encarga la tarea de analizar la problemática del modelo de financiación autonómica vigente como base para su reforma.

En este marco, se ha solicitado que seamos cada una de las Comunidades las que exponamos nuestra visión del funcionamiento del modelo vigente, al mismo tiempo que avancemos los elementos que entendemos indispensables modificar o transformar hacia el futuro para la configuración de un nuevo modelo.

Para dar respuesta a esta solicitud, la Comunidad Autónoma de Andalucía presenta un análisis inicial, que ha de considerarse sólo un primer esbozo, en la medida en que habrá de concretarse con el proceso de reflexión colectiva que ahora se inicia.

Y precisamente por ese carácter preliminar, se ha intentado inicialmente hacer abstracción -en lo posible- de las peculiaridades propias de nuestra Comunidad para ofrecer más una visión de conjunto. En este marco, si se hace cualquier referencia a algunas otras CCAA es sólo en la medida en que sirven de ejemplo para advertir algunos de los hechos que entendemos que merecen una mejor respuesta.

El documento se desarrolla en tres apartados diferenciados. En el primero se intentan poner de manifiesto los principales rasgos del modelo vigente, destacando sus principales ventajas, pero especialmente los fallos que habrían de corregirse hacia el futuro. En el segundo, se esbozan las líneas generales de cómo podría construirse un nuevo modelo de financiación, tanto en lo relativo a la cuantificación de las necesidades de gasto como en los mecanismos de ingresos para su cobertura. El tercero, finalmente, hace referencia a otros ingresos de las Comunidades, que han de considerarse al margen del modelo de financiación.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Como es bien sabido, el actual sistema de financiación autonómica fue aprobado inicialmente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de Julio de 2001, y se hace efectivo a través de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

Conviene destacar, primeramente, algunas características esenciales del modelo de financiación actualmente vigente, que tiene valores tan importantes como el consenso de todas las Comunidades en su definición.

Puede entenderse que este modelo ha tenido tres ventajas fundamentales respecto a la situación precedente:

En primer lugar, ha supuesto un importante avance integrar en un único sistema la financiación de las llamadas competencias comunes, con la financiación sanitaria y la dedicada a servicios sociales. Aunque cada uno de los citados bloques tienen variables de necesidad diferenciadas, su consideración conjunta ha permitido, por primera vez, integrar y considerar globalmente la mayor parte de los recursos que nutren las haciendas autonómicas.

En segundo término, se ha reducido sensiblemente el peso de las transferencias directas del Estado, antes PIE y actualmente Fondo de suficiencia, como fuente básica de financiación de las CCAA, que ahora reciben mayoritariamente sus recursos de fuentes tributarias. Además, entre estas figuras se han integrado la gran mayoría de los impuestos que han venido financiando a la AGE, lo que ofrece a las CCAA un sistema de ingresos fiscales de base más amplia y diversificada.

Finalmente, cabe destacar como positivo el incremento de la capacidad normativa en materia tributaria, aunque sólo afecte a 7 de las 15 de las figuras que integran la cesta de impuestos autonómica, con distinto grado en cada uno de ellos, a pesar de que, en este campo, el avance sea muy parcial.

Junto a estos elementos positivos, también existen elementos negativos significativos en el modelo actualmente vigente, que será conveniente analizar con mayor grado de detalle, si es que se pretende su corrección en el futuro.

Una de las formas en que puede presentarse este análisis es tratando de contrastar hasta qué punto el funcionamiento del modelo de financiación para las CCAA da respuesta a los principios que se consagran en la Constitución y en la LOFCA. Sobre esta base, pueden recogerse como básicos los siguientes principios:

- Igualdad
- Suficiencia financiera
- Autonomía y responsabilidad de las CCAA en la obtención de sus ingresos
- Lealtad institucional en las relaciones entre Administraciones

Cada uno de ellos precisa algún comentario particularizado, tanto de su tratamiento inicial como de su dinámica, a fin de recoger algunos de los elementos que entendemos que deberían analizarse con cierto detalle, si es que se pretende mejorar hacia el futuro el funcionamiento del sistema de financiación autonómica.

Igualdad:

La aspiración a una igualdad básica entre los españoles, cualquiera que sea su Comunidad de residencia, no deja de ser un problema de cierta trascendencia, cuando se parte de una situación de origen sensiblemente desigual entre ellas. Hay Comunidades reducidas en población y territorio, junto con otras extensas y pobladas; Comunidades con un predominio de la población joven, y otras con importantes capas de población muy envejecida; y Comunidades con niveles de renta y dinámicas económicas diferenciadas. (CUADRO 1)

Para ofrecer una respuesta equitativa a estas distintas realidades, el modelo de financiación tiene que determinar unas necesidades de gasto con criterios objetivos, existiendo cierto consenso en que el peso preferente entre ellos corresponde a la población, aunque esta variable básica se module por otros parámetros que tienden, precisamente, a reflejar aquellas diferencias que, de manera evidente y al margen de la voluntad de los gobiernos autónomos, determinan distintas necesidades de recursos.

Desde esta perspectiva, cuando se analiza la base de partida del modelo vigente se comprueban que, por distintas vías, el sistema no logra el objetivo y se rompen los esquemas básicos de igualdad que debían hacer posible la homogeneidad de situaciones de partida. Por ejemplo:

- se modula la población por edades para algunos de los servicios básicos, pero no para todos.
- se incluyen dotaciones específicas para hacer posibles los trasposos de competencias sanitarias, que no responden a ninguno de los parámetros de necesidad preestablecidos.
- se aplican fondos específicos para características singulares que tienen un destinatario predeterminado.
- se definen garantías de mínimos y modulaciones que, pudiendo tener sentido como método de ajuste temporal, se convierten en definitivas.

El resultado conjunto de los citados elementos configura una situación de partida con excesivas diferencias en términos de financiación por las distintas unidades y ponderaciones de necesidad que se definen legalmente en el modelo, ya que hoy puede comprobarse que no son las finalmente aplicadas. (CUADRO 2)

Y si se analiza cómo han evolucionado estas desigualdades iniciales en la financiación a lo largo de la vigencia conocida del modelo, se comprueba que son crecientes y tienden a ampliarse. (CUADRO 3)

Hemos tenido oportunidad de analizar estas situaciones a lo largo de las reuniones del GT de Población, para comprobar que son diferencias crecientes que obedecen a las distintas dinámicas económicas y de población de las Comunidades, a la distinta composición de sus ingresos e incluso a la concreta aplicación práctica de alguna de las reglas del modelo, que actualmente no cuenta con ningún mecanismo efectivo para corregir tales desequilibrios.

Es más, se ha hecho patente que el "análisis" al que obliga el artículo 4. A) a) de la Ley 21/01 no es un mecanismo de corrección, y casi podría darse por demostrado en la práctica -como era previsible- que las asignaciones de nivelación previstas en el art. 67 son inaplicables, tomando en consideración que las dinámicas de población que se han producido en los últimos ejercicios parecen difíciles de mantener.

Suficiencia financiera:

Puede decirse que definir la suficiencia, valorar si los recursos de que disponemos en las haciendas autonómicas son bastantes para el ejercicio de las competencias que tenemos encomendadas es siempre una cuestión de apreciación relativa. Una botella que siempre está medio llena o medio vacía, según se mire.

Sin embargo, cabe recordar algunos elementos que deberían conducirnos a la reflexión.

En primer lugar habría que hacer referencia a las competencias que centran la actividad de las autonomías: los servicios sanitarios, educativos y sociales son su núcleo básico de actividad, pero son también las prestaciones básicas del Estado del Bienestar canalizadas a través de prestaciones en especie, y por lo tanto, el núcleo más demandado por los ciudadanos al conjunto de las Administraciones Públicas.

Respecto a las competencias sanitarias hemos tenido ocasión de comprobar que la dinámica del gasto supera con creces la evolución de los ingresos, y la necesidad evidente de incrementar los recursos destinados a esta finalidad. Los métodos de paliar esta insuficiencia evidente han centrado las dos primeras Conferencias de Presidentes, y el Gobierno de la Nación ha puesto en marcha soluciones parciales, incluyendo aportaciones directas del Estado. Recordemos, no obstante, que algunas de estas medidas tienen un carácter temporal limitado, puesto que son una solución de transición hasta la puesta en marcha efectiva del nuevo modelo de financiación.

Además de la sanidad, no es menos cierto que los requerimientos de servicios educativos son crecientes, e indispensables para capitalizar la economía española, en su factor humano, y que la atención a las familias, desde distintos planos, supone un requerimiento creciente de servicios sociales. También necesitamos aportar mayor capital físico, que favorezca la dinámica económica, y hacer compatible el crecimiento con la sostenibilidad ambiental, y en buena medida estas son responsabilidades directas de las Comunidades Autónomas.

Frente a tales requerimientos, las tasas de crecimiento de los recursos puestos a disposición de las CCAA por el modelo de financiación vigente, han sido inferiores a las de la actividad económica general (PIB), lo que supone la ruptura de una senda de crecimiento que había sido un mínimo en casi todos los ejercicios de la historia autonómica de España. (CUADRO 4)

Este menor crecimiento relativo de los ingresos autonómicos coincide en el tiempo con un incremento sin precedentes de la población, con la vigencia de una normativa de estabilidad presupuestaria que elimina el endeudamiento formal como vía de financiación y con nuevas demandas sociales de ampliación de servicios públicos de competencia autonómica, creando todos estos elementos una mayor insuficiencia.

Simultáneamente, en estos años se ha producido un claro desequilibrio vertical, que se hace patente el avance de la liquidación de 2005, evidenciando que, mientras se produce déficit en las haciendas subcentrales, la Administración central presenta superávit. (CUADRO 5)

Y ello es así porque las competencias propias de la Administración Central son más fáciles de someter a la disciplina presupuestaria que las de las Comunidades. Es más fácil decidir si se dota mejor o peor al ejército, o si se amplían o no las representaciones diplomáticas en el extranjero, que garantizar la escolarización obligatoria a una población globalmente creciente y con importantes migraciones internas o asegurar los adecuados servicios sanitarios, con una calidad y tecnologías cada vez más exigentes.

Si se revisa la evolución de los últimos ejercicios contenida en la presentación del Ministerio, puede seguirse su evolución desde el año 2002. Entendemos que tal compartimento se asocia, en parte al menos, al sistema de entregas a cuenta, que introduce un desfase temporal excesivo entre el momento en que se recaudan los impuestos y aquél en que se ponen a disposición de las Comunidades.

Además, debe tomarse en consideración que nos estamos refiriendo a años con una actividad económica notablemente positiva, pero que los riesgos de incurrir en déficit en el ámbito autonómico serían sensiblemente mayores en épocas de menor dinamismo.

Por otro lado, debe recordarse que, como motivo de la negociación de todos y cada uno de los modelos de financiación que han estado vigentes hasta la fecha, se ha producido un trasvase de recursos desde la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas, mediante la aportación de fondos adicionales.

Autonomía y responsabilidad fiscal:

Todos sabemos que las CCAA tenemos, desde el inicio de nuestra andadura, una importante autonomía de gasto, si bien es cierto que, desde la perspectiva del ingreso, el grado de capacidad de decisión es sensiblemente menor.

A lo largo de los sucesivos modelos de financiación el grado de autonomía de las CCAA ha ido creciendo, y este elemento se manifiesta tanto en el peso de la recaudación tributaria dentro del conjunto de los ingresos, como en el crecimiento de las transferencias incondicionadas, frente a una pérdida de peso de las transferencias finalistas, y también en una mayor capacidad normativa en un conjunto de ingresos tributarios.

La dirección de la autonomía financiera, así entendida, puede decirse que es la correcta, pero puede pensarse, al mismo tiempo, que el proceso es excesivamente lento, y que hay margen entre los recursos tributarios que actualmente gestiona la Administración Central del Estado para atribuir mayor potencial fiscal a las haciendas autonómicas.

Ahora bien, la autonomía financiera no sólo se consigue cambiando financiación por transferencias por ingresos de origen directamente tributario, sino que en su última esencia, es la capacidad de un Gobierno autónomo para, a través de sus propias decisiones, configurar tanto la cuantía como la composición de sus fuentes de financiación.

En este segundo sentido, referente al potencial real de dichos márgenes normativos para alterar significativamente el volumen total y la composición de los ingresos de cada Comunidad, la situación actual dista mucho de acercarse al objetivo de autonomía y nos sitúa más cercanos a una situación de dependencia.

Así, partiendo a modo de ejemplo de la liquidación de 2003, puede observarse que, para el conjunto de las Comunidades, los recursos procedentes de transferencias alcanzan un tercio del total de los recursos, y si se tiene en consideración que las CCAA no disponemos de ninguna capacidad de influencia en el IVA y los Impuestos Especiales Compartidos, el resultado real es que sólo tenemos alguna posibilidad de actuación, si bien limitada, sobre el 42% de los ingresos, lo que podría calificarse como una situación de franca "minoría autonómica". (CUADRO 6)

Pero la capacidad de actuación sobre esta parte minoritaria de nuestra financiación es, también, muy limitada, pues se centra casi exclusivamente en la variación de los tipos de gravamen, sin que puedan afectarse, en lo fundamental, a la configuración de las bases impositivas. Por eso, para conseguir un aumento reducido del total de ingresos a obtener, serían precisos incrementos muy significativos en los tipos aplicables.

Además, esta valoración global presenta desigualdades muy importantes entre las distintas Comunidades, con situaciones tan diversas como las de Madrid y Canarias en cuanto al peso de las transferencias en su financiación y, también, de manera fundamental, en cuanto al resultado cuantitativo posible, en términos absolutos y relativos, de una misma medida tributaria en aquellas figuras en las que se dispone de capacidad normativa. Tenemos, por tanto, no sólo una escasa autonomía en los ingresos, sino también grados muy diferentes de autonomía financiera real en las distintas Comunidades, lo que se traduce en importantes desigualdades de cara al nivel de prestación de los servicios al que potencialmente podrían acceder los ciudadanos.

En tales circunstancias, el distinto peso de cada figura tributaria en la "cesta específica" de cada Comunidad, al escogerse un porcentaje de cesión uniforme para todo el Estado, y la distinta dinámica de cada uno

de los impuestos son los elementos determinantes de la ampliación de diferencias entre CCAA a la que se hizo referencia con anterioridad, mucho más importante que el legítimo ejercicio que haya realizado cada una de su autonomía.

En el aspecto dinámico, y comparando los ejercicios 1999 y 2003, se observa que el peso de las transferencias en el total de recursos es decreciente (incluso existiendo nuevos traspasos de competencias), mientras que el elemento que más peso gana entre los años extremos es la recaudación real de tributos cedidos tradicionales y tasas, que pasan del 15,7 % de 1999 al 19% en 2003.

La pérdida de peso de los recursos vía transferencias está influida, fundamentalmente, por el empleo para la actualización de sus importes anuales de un índice que ha mostrado en la práctica una muy limitada representatividad. Su evolución no expresa ni el potencial tributario de la AGE, ni la dinámica económica, y ello obedece tanto a que se ha escogido para su configuración una base excesivamente limitada como a su sistema de cuantificación²

El incremento de la proporción de la financiación que se obtiene de los tributos cedidos tradicionales y las tasas, cuando se computan por su recaudación real, muestra, entre otras cosas, que las CCAA hemos pretendido ser realmente responsables de nuestra financiación, y que el uso de la capacidad normativa realizado no ha sido sólo a la baja, como a veces se pretende difundir. Con independencia de otros comportamientos, puede compararse, por ejemplo, el efecto del ejercicio de las competencias normativas de las CCAA en 2003 entre los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en el IRPF, comparación que aún siendo sólo aproximada, resulta bastante ilustrativa. (CUADRO 7)

La notable y creciente diferencia entre la recaudación normativa y real de los tributos cedidos tradicionales responde, entre otros elementos, al resultado conjunto de un ITEn reducido y falta de representatividad y un ejercicio de la capacidad normativa al alza, y pone de manifiesto la necesidad de buscar un sistema que valore razonablemente el rendimiento "normativo" de los tributos sobre los que se puede ejercer la autonomía, sin penalizar a aquellas Comunidades que soliciten mayores aportaciones tributarias a sus ciudadanos, ya sea a través de modificaciones normativas al alza o a través de mejoras en su gestión e inspección. (CUADRO 8)

Finalmente, cabe considerar la dificultad de plantearse un uso de la capacidad normativa por las CCAA contrario a las tendencias generales de España o la Unión Europea, o que se establezca para compensar reducciones impositivas promovidas por la Administración Central, así como los elevados riesgos financieros que se incurriría al ejercer la capacidad normativa en aquellas figuras en las que no se ejerce ninguna competencia de gestión, liquidación e inspección, por falta de información suficiente y detallada que permita estimar la valoración de sus efectos.

Lealtad institucional en las relaciones entre Administraciones:

La otra cara de la falta de autonomía fiscal real de las Comunidades Autónomas, es la situación de preeminencia que mantiene la Administración General del Estado sobre el sistema de financiación autonómica, puesto que no se limita al diseño básico de las reglas del juego y a garantizar el mantenimiento de la igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos, en cualquier punto del Estado, y de los equilibrios básicos de la economía española.

Aún partiendo del convencimiento de que el Estado de las Autonomías es mucho más que la suma de 17 CCAA, y que el poder moderador y de equilibrio corresponde inequívocamente al Gobierno Central, hay que reconocer que, desde los cambios en la normativa impositiva, incluso de aquellas figuras cuyo rendimiento está atribuido en su totalidad a las CCAA, al establecimiento de obligaciones de servicios, pasando por la práctica de una liquidación unilateral del sistema o un cálculo de las entregas a cuenta no susceptible de propuesta alternativa, las decisiones de la Administración Central siguen siendo determinantes decisivos de la financiación y de los resultados financieros de las CCAA.

Muchas de estas decisiones centrales son de mayor trascendencia, cuantitativa y cualitativa, que la que se deriva del ejercicio de la mayoría de las competencias normativas de las CCAA en el ámbito de los ingresos, lo que centra mayores esfuerzos de las Comunidades en la reivindicación de recursos al Estado que en el propio ejercicio de su autonomía.

Aún siendo así, los preceptos legales que reflejan el principio de lealtad institucional son meramente declarativos, sin que se hayan concretado fórmulas que permitan llevar a la realidad práctica la regla de que cada nivel de gobierno sea efectivamente responsable de las consecuencias financieras de las decisiones que adopta.

De esta situación, y de la asimetría de información existente, derivan algunas disfuncionalidades importantes del modelo vigente, como son:

- La falta de predecibilidad de los resultados cuantitativos del modelo, elemento básico para una planificación financiera a medio plazo y para la adopción de decisiones en el ámbito tributario
- La nula capacidad de iniciativa legislativa de las CCAA sobre los impuestos compartidos sobre el consumo, a pesar de que, en un marco de declarada corresponsabilidad fiscal, sería conveniente poder ajustar la evolución global de su recaudación a las diferentes dinámicas de las necesidades de gasto en cada nivel de gobierno.

Contamos, por lo tanto, con un modelo de financiación autonómica que presenta debilidades, desde la falta de igualdad, la insuficiencia de los recursos, la ausencia de una autonomía fiscal efectiva o la confusión de las responsabilidades de cada nivel de gobierno.

Y tenemos ahora una oportunidad de mejorarlo, aprovechando el compromiso alcanzado en la Segunda Conferencia de Presidentes, con la efectiva colaboración de todos los implicados.

IDEAS PARA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.-

Todo modelo de financiación debe obtenerse de un diálogo multilateral, que busque y construya el necesario consenso.

Por lo tanto, lo que se expone a continuación es una aportación que se formula desde Andalucía, elaborada a partir de criterios que puedan ser ampliamente aceptados, y con el ánimo de generar un debate razonable y constructivo que fortalezca una línea de consenso.

2.1.- Necesidades de Gasto:

La primera pieza de cualquier modelo de financiación que pretenda ser coherente, es definir unas necesidades de gasto, con criterios homogéneos para todas las CCAA, con parámetros de referencia que puedan ser fácilmente contrastables y escasamente influenciados por las decisiones autónomas. En este sentido, la postura de Andalucía siempre ha sido que el peso determinante de la valoración de la necesidad ha de estar en la población.

Pero partimos de un modelo que, por su origen, distingue diferentes bloques de competencias, de servicios básicos a prestar, con la finalidad de poder ajustarse con más fidelidad a parámetros de necesidad que puedan influir en mayor proporción en unos servicios que en otros. Así, llegamos a un consenso cuando se aprobó el modelo actualmente vigente de que en el bloque de competencias comunes habría de ponderarse la extensión superficial, pues es un índice claro de necesidad para competencias tales como la creación de infraestructuras o la conservación del medio ambiente, o que determinadas capas de población, especialmente la más envejecida, ejerza una mayor demanda en los servicios sanitarios y sociales.

Ello no obstante, como se ha señalado anteriormente, aquél consenso dejó de considerar otros elementos que condicionan ineludiblemente diferentes despliegues de servicios, es decir, necesidades de gasto distintas, en situaciones claramente objetivas.

Por eso, desde Andalucía se propone que se individualice un bloque de financiación dedicada a las competencias de educación, cuyo gasto viene a suponer aproximadamente la mitad del incluido en las competencias comunes, y que la necesidad de financiación de este bloque se calcule, para cada Comunidad, de acuerdo con el peso que la misma tenga en la población en edad escolar, que es, sin lugar a dudas, la determinante básica del gasto en estas competencias. De este modo, se llegaría a proceder de forma simétrica en los dos servicios autonómicos esenciales, que son la sanidad y la educación.

Para las competencias sanitarias, se considera razonable mantener las variables de reparto asociadas a la población protegida, los especiales consumos que realizan las personas mayores, e incluso la insularidad. Pero entendemos, también, que otros factores determinan muy directamente el gasto sanitario y deben tenerse en cuenta, como son la población menor de 4 años y el estado de salud de la población, que puede aproximarse a través de la mortalidad estandarizada por edad

En cuanto a los servicios sociales, los nuevos derechos que se reconocen a todos los ciudadanos en materia de dependencia, cuya gestión han de asumir en una proporción fundamental las Comunidades Autónomas, suponen un cambio muy importante sobre la situación precedente, por lo que el bloque destinado al cálculo de las necesidades de financiación en servicios sociales deberá aumentar sus dotaciones totales y establecer nuevas normas homogéneas de necesidad, tomando en consideración no sólo la población mayor, sino también la población dependiente y la renta relativa de cada Comunidad Autónoma, en la medida que se corresponda con el peso previsto para el copago en su financiación.

Tanto la restricción financiera inicial o masa homogénea de financiación, es decir, el volumen total de recursos a distribuir, como las variables de necesidad deberían actualizarse a ejercicios recientes para los que se cuente con datos definitivos, como ha solicitado en cada ocasión de un nuevo pacto la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En la masa homogénea de financiación deberían incluirse, en cualquier caso, los recursos derivados de la garantía de evolución de la sanidad al PIB

Entendemos, que las garantías de mínimos y las modulaciones, así como el fondo de renta relativa, deben quedar perfectamente diferenciados de aquellos que se basan en características poblacionales o físicas de las Comunidades, separando los elementos estrictamente de suficiencia e igualdad entre todos los españoles de aquellos otros que persiguen una nivelación entre todas las autonomías, que deberían contar con un mecanismo de financiación específico.

Y debe quedar diferenciado porque es preferible contar con un instrumento para cada finalidad, evitando así la actual confusión de los mecanismos, al mismo tiempo que se puede discutir aisladamente la fórmula de cubrir estos elementos temporales y su dinámica.

La aplicación de las nuevas variables sobre la determinación de la suficiencia debería hacerse de forma gradual, y la Comunidad Autónoma de Andalucía estaría dispuesta a analizar otras distintas cuya incidencia en las necesidades de financiación queden acreditadas objetivamente.

A estos efectos, entendemos como conveniente la creación de una Agencia de Evaluación de las Necesidades de Gasto de las Administraciones Públicas, coparticipada por el Gobierno Central y los de las CCAA.

2.2.- Ingresos que financiarán las necesidades:

Una vez definidos los importes de financiación correspondientes a cada Comunidad Autónoma, con criterios homogéneos para todas ellas, la cobertura de dichas necesidades debería realizarse mayoritariamente a través de ingresos tributarios.

Así, junto con las figuras de tributos cedidos tradicionales, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tasa Fiscal sobre el Juego y otras tasas y precios públicos asociados a los servicios transferidos y manteniendo la cesión total de los Impuestos Especiales sobre la Electricidad, Medios de Transporte y Venta Minorista de determinados hidrocarburos, se plantea la ampliación del porcentaje de cesión en los grandes impuestos compartidos, siendo de especial interés la ampliación, hasta el 50%, del rendimiento cedido en el IRPF.

Hacemos especial hincapié en el papel del IRPF, puesto que es una figura nuclear, cuantitativa y cualitativamente, en el sistema fiscal, tanto del Estado como de las CCAA. Disponer de mayor proporción del rendimiento del IRPF supondrá:

- En primer lugar, un importante incremento de los ingresos procedentes de tributos, reduciendo el peso de las transferencias en la financiación autonómica.
- En segundo lugar, una mayor flexibilidad del sistema tributario autonómico, puesto que es un impuesto progresivo, que a un incremento de bases responde con un incremento más que proporcional en la

recaudación, lo que obliga a las CCAA a plantearse que son algo más que meras administraciones prestadoras de servicios y a fijarse como objetivo básico el impulso de la actividad económica y el empleo.

- En tercer lugar, un mecanismo efectivo para el ejercicio de la autonomía en la vertiente de ingresos, permitiendo ajustar la distribución de las cargas entre los ciudadanos, tomando en consideración su capacidad económica y sus circunstancias personales.
- Y, finalmente, hacer patente a nuestros ciudadanos que existe un equilibrio necesario entre derechos y obligaciones, puesto que es el impuesto más visible.

Creemos, también, que el IRPF es una figura básica para la política fiscal a nivel del Estado, por lo que la propuesta de distribuir sus rendimientos al 50%, manteniendo el Estado la competencia de configuración básica del impuesto, o lo que es lo mismo, garantizando para todo el Estado una igual definición de la capacidad de pago sería una fórmula adecuada para compaginar autonomía financiera del Estado, y de las CCAA, reequilibrando a nivel nacional y redistribución, también, en la escala autonómica.

Junto al IRPF, una participación equivalente en los impuestos indirectos que gravan el conjunto del consumo, es decir, el IVA, así como consumos específicos sometidos a Impuestos Especiales armonizados, permitirán disponer de un sistema fiscal equilibrado a las haciendas autonómicas.

Estos impuestos sobre el consumo tienden a ser más homogéneos en su distribución entre Comunidades, y bastante estables en el tiempo, (puesto que el consumo es una magnitud más estable que el empleo o la renta) haciendo participar en el sostenimiento de los servicios públicos a cuantos se benefician de ellos, no sólo a los residentes. Por eso, mantener porcentajes significativos de su recaudación asociados a las competencias autonómicas constituye una garantía de estabilidad para los ingresos.

Ahora bien, los impuestos sobre el consumo presentan el inconveniente de aportar poca autonomía financiera real, al exigir la armonización europea la existencia de tipos únicos para cada Estado, lo que determina que su cesión suponga una mera participación territorializada de la recaudación total, distribuida de acuerdo con índices de consumo, que deberían ser sencillos y transparentes.

Si queremos evitar tal situación, reforzando realmente la autonomía financiera de las CCAA, será preciso diseñar mecanismos que permitan la iniciativa legislativa de las Comunidades en estos impuestos indirectos armonizados, aunque tuviera que ejercerse de manera conjunta. Sólo así se haría efectiva una auténtica corresponsabilidad fiscal compartida, y ello exige órganos compartidos de codificación.

Pero la auténtica iniciativa legislativa de las Comunidades en el ámbito de las grandes figuras compartidas, exigiría también la transformación del Senado en una auténtica Cámara de representación territorial, que para estas materias debería actuar como Cámara de primera lectura.

Y es claro también que las CCAA tendremos que dotarnos de Agencias Tributarias propias y buscar las fórmulas de colaboración e imbricación mucho más intensas con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, pues sólo así conseguiremos que el sistema fiscal compartido funcione eficientemente, evitando un incremento de los costes de administración, minimizando los riesgos de fraude fiscal y facilitando el cumplimiento de sus obligaciones fiscales a los ciudadanos

El incremento de los porcentajes de cesión en las grandes figuras supondrá para las CCAA un avance muy significativo en su autonomía tributaria, pero las sensibles diferencias en los niveles de renta y riqueza que existe entre ellas hace ineludible un mecanismo que, vía transferencias del Estado, iguale las necesidades de financiación y los recursos tributarios de las figuras comentadas en cada Comunidad.

Podría escogerse un mecanismo alternativo de ajuste entre necesidades e ingresos, en la forma distintos porcentajes de cesión a cada Comunidad, a fin de igualar sus necesidades y recursos tributarios. Este mecanismo tendría la ventaja de equiparar la autonomía financiera entre todas las CCAA y de aunar las estructuras fiscales autonómicas. Sin embargo, presenta bastantes inconvenientes y básicamente el de no poder transmitir a los ciudadanos, con carácter general, quién utiliza los impuestos que soporta, así como desfigurar el sistema de financiación de la propia AGE.

Este ajuste vía transferencias entre necesidades y recursos tributarios, al que hasta ahora venimos llamando Fondo de Suficiencia puede ser positivo (como en el caso de Andalucía) o negativo (como ya sucede con Madrid y Baleares). En este sentido, y como elementos novedosos sobre el modelo actualmente vigente, la Comunidad

Autónoma de Andalucía plantea la necesidad de que la regla de evolución en el tiempo sea homogénea, con independencia del signo, y acorde con su naturaleza.

Y su naturaleza no es otra que la de igualar las necesidades de financiación definidas para los cuatro bloques de servicios básicos de acuerdo con las características demográficas y físicas de cada Comunidad y el rendimiento que se obtiene de un porcentaje homogéneo de cesión de impuestos. Sería un mecanismo de estricta suficiencia e igualdad, que debe ser neutral. Si se considera el papel de piedra angular de la valoración de las necesidades en el modelo de financiación, la vía en que éstas se cubren, ya sea por ingresos tributarios o por fondo de suficiencia, debe ser indiferente, neutral.

Ahora bien, el que la financiación vía fondo de suficiencia sea neutral para las CCAA respecto a la cobertura de sus necesidades exige que las reglas de evolución de sus recursos no sean ajenas a las decisiones de las propias CCAA.

Así, como postura maximalista, podría solicitarse que el fondo de suficiencia evolucione con la misma dinámica que corresponda al conjunto de los tributos cedidos de la Comunidad, lo que lo convertiría realmente en neutral respecto a otras vías de financiación. Sin embargo, ello determinaría una evolución diferente para cada Comunidad, y podría provocar en situaciones de menor dinamismo económico un agravamiento de la situación, por la vía de menor tasa de crecimiento de la financiación, tendiendo a ampliar las diferencias en la evolución interanual de los recursos entre distintas CCAA.

Si descartamos, por las razones expuestas, un índice particular para cada Comunidad, se plantean como razonables dos alternativas factibles:

- Bien una evolución según la tasa de crecimiento del PIB nominal;
- Bien sobre la variación que experimente la totalidad de la recaudación tributaria realizada por la AGE y las CCAA.

La primera alternativa de variación interanual de los recursos del fondo de suficiencia según la evolución de la economía, del PIB nominal a precios de mercado, tiene una larga tradición en el sistema de financiación autonómica español y es plenamente coherente con los objetivos plasmados en el Programa de Estabilidad del Reino de España, en el sentido de mantener el peso del sector público en el conjunto de la economía. Plantearía también algún problema de rigidez al dificultar el uso anticíclico por las CCAA de la política presupuestaria.

La segunda alternativa basada en recaudación, cuenta también con una larga tradición. Sin embargo, en un marco en el que se han realizado ya el grueso de las transferencias de competencias a las CCAA y de una mayor corresponsabilidad fiscal de las mismas, ligar la evolución del fondo de suficiencia exclusivamente a la recaudación de la Administración General del Estado, o como el ITEn actual, a sólo una parte de los recursos tributarios del Estado, acusa una clara falta de representatividad respecto al conjunto de ingresos tributarios.

Parecería lógico, por tanto, ampliar la base para el cálculo de la recaudación tributaria al conjunto de la que realizan la Administración Central del Estado y las Comunidades Autónomas. Una base más amplia que podría diluir situaciones puntuales de afectación a alguna figura tributaria concreta, o de diferentes tendencias de las necesidades de gasto entre los dos niveles de Gobierno, y que tiende a limitar las diferencias de evolución de recursos entre Comunidades y también entre éstas y la Administración central.

En definitiva, se plantea como índice de evolución del fondo de suficiencia el mayor de los dos valores citados, PIB nominal a precios de mercado o recaudación real total de la AGE y las CCAA.

Por otra parte, las necesidades de financiación que se correspondan a los mecanismos de nivelación, se cubrirían, para todas las Comunidades, a través de transferencias de la Administración Central, que igualmente actuarían con signo positivo o negativo, según sus casos. Sus distintos componentes de "status quo", modulaciones y renta relativa, deberían someterse a reglas individualizadas de evolución dinámica, acordes con su diferente naturaleza.

OTROS INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

Al margen del modelo de financiación, otro tipo de recursos constituyen, o pueden constituir, fuentes de ingresos para las CCAA.

De estos ingresos, dejando al margen los de origen patrimonial, los basados en el principio del beneficio y el recurso al endeudamiento, sería preciso hacer alguna referencia a dos figuras concretas, como son los tributos propios de las Comunidades y el Fondo de Compensación Interterritorial.

3.1.- *Tributos propios autonómicos:*

Si el modelo de financiación garantiza la igualdad de acceso a los servicios básicos en todo el territorio español, otras figuras tributarias deberían permitir financiar otras prestaciones o servicios "autóctonos", específicos y particulares, ajustados a las diferentes preferencias de cada Comunidad Autónoma.

Respecto a este "espacio fiscal propio" de las haciendas autónomas, debemos recordar que, a pesar de que las normas básicas han previsto la creación de tributos propios por las autonomías, y a pesar de que muchas Comunidades ha tomado diferentes iniciativas en esta línea, la realidad práctica de estas figuras ha estado altamente condicionada por el hecho de que, a cada propuesta autonómica, se ha venido respondiendo por la Administración General del Estado con un recurso de inconstitucionalidad, dificultando o impidiendo la generación de un conjunto de impuestos autonómicos propios.

En este sentido, la propuesta andaluza consiste en crear "espacios fiscales" reservados al ejercicio de la innovación impositiva por las CCAA, buscando aquellas materias imponibles que más relación guardan con sus propias competencias.

Los impuestos ecológicos, sobre el agua, las actividades turísticas y la ordenación del territorio son posibles campos donde podría concretarse el espacio fiscal propio de las CCAA, con un compromiso expreso de la Administración Central de no interponer recursos a las regulaciones autonómicas en estas materias, aunque no debería tampoco, en otros casos, limitarse excesivamente la iniciativa tributaria de las CCAA.

Tales figuras impositivas, y especialmente las ligadas a la fiscalidad ambiental, permitirán contar con fuentes potenciales de ingresos realmente propios y autónomos, visibles por los ciudadanos, que se consideran más adecuadas que los también previstos legalmente recargos sobre impuestos estatales, figura de más difícil justificación en un esquema fiscal de impuestos compartidos.

3.2.- *Fondo de Compensación Interterritorial:*

El Fondo de Compensación Interterritorial es el mecanismo previsto constitucionalmente como principal instrumento de reequilibrio territorial a nivel del Estado. Sin embargo, su aplicación práctica ha tenido distintos diseños que, globalmente considerados, puede pensarse que han limitado su potencia para hacer efectivo el objetivo específico que se le asigna y han generado confusión entre este mecanismo y el propio modelo de financiación autonómica. Por ello, se entiende que es preciso, ahora, proceder a una nueva configuración y reforzamiento del mismo.

La idea base para su reforma iría en la línea de defender que el esfuerzo de cohesión territorial interna que realice España, destinado a la convergencia efectiva de los niveles de renta y riqueza de las comunidades menos desarrolladas, debe ser, como mínimo, similar al esfuerzo de cohesión de la Unión Europea.

Una redefinición en esta línea supone la vinculación del FCI a la capacidad de crecimiento de la economía, para lo que se debería asociar su dotación a la evolución del PIB español, eliminando la actual discrecionalidad en la determinación del montante global del fondo, que se ve afectada por circunstancias tan peregrinas como que la Administración Central decida realizar sus inversiones directamente, o través de sus empresas y entes públicos instrumentales.

Y si equiparamos su dotación y criterios de reparto a los establecidos en Europa, se debería dotar con el equivalente al 0,30 % del PIB nacional, y distribuirse entre las comunidades perceptoras en función de su población, las diferencias en el PIB per cápita y el desempleo.

Asimismo, se podrían establecer mecanismos transitorios para permitir que las Comunidades que pierden ahora la condición de Objetivo 1 puedan tener un instrumento nacional para adaptarse de forma suave a la pérdida de fondos para la financiación de sus inversiones.

Sevilla, Abril de 2006.

