

Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común

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

Enero de 2013

Resumen

En el presente trabajo se avanzan una serie de recomendaciones para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. La primera de ellas tiene que ver con la estructura del sistema y con el reparto de recursos entre regiones. El resto se centran en resolver el déficit de autonomía de ingreso y de responsabilidad fiscal que todavía caracteriza al sistema.

Palabras clave: financiación autonómica, reforma

Clasificación JEL: H70, H77

* Agradezco la financiación de BBVA Research y del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2011-28348, así como el apoyo de la Fundación SEPI.

1. Introducción

El diseño del sistema de financiación regional es uno de los temas que más controversia ha generado en España desde el inicio del proceso de descentralización que se abre con la Constitución de 1978. Desafortunadamente, la discusión sobre el tema no se ha caracterizado precisamente por su rigor y eso ha tenido un coste importante en términos de la racionalidad del sistema. Las sucesivas reformas que el modelo ha experimentado no han servido para resolver de forma satisfactoria los problemas de equidad y eficiencia que éste arrastra desde su origen y han tendido a complicarlo cada vez más, haciéndolo menos transparente y menos comprensible para el ciudadano. Con el paso del tiempo y la llegada de la larga crisis en la que estamos inmersos, la acritud del debate ha ido creciendo hasta alcanzar niveles preocupantes. En el momento actual, el descontento con el modelo ha llegado incluso a convertirse en uno de los argumentos centrales de un independentismo catalán que se ha visto muy reforzado en los últimos meses.

En este contexto, la reforma del sistema de financiación de régimen común que ha de estar lista por ley antes de 2014 se convierte en una tarea urgente y crucial para el buen funcionamiento del Estado autonómico e incluso para su propia supervivencia. Esta vez tenemos que hacerlo bien. No bastará con un parche como los que le hemos ido poniendo al sistema cada cinco años aproximadamente y con algo más de dinero para que todos los gobiernos regionales firmen un nuevo acuerdo. Necesitamos una reforma profunda y bien pensada que afronte de una vez por todas los problemas estructurales de un modelo que, hasta el momento, ha sido fruto fundamentalmente de la improvisación y del tira y afloja oportunista entre intereses miopes.

El presente trabajo recoge algunas propuestas que espero puedan ser útiles de cara a la reforma que habrá de ponerse en marcha próximamente. Aunque buena parte de las ideas que aquí se exponen han sido extraídas de otros trabajos recientes,¹ la propuesta de simplificación de la estructura del sistema y de sus criterios de reparto que se desarrolla en la sección central del artículo es novedosa e intenta buscar un compromiso entre el respeto al principio de igualdad y la viabilidad política, prestando una mayor atención al segundo factor que mis anteriores trabajos sobre el mismo tema.

El resto del artículo está dividido en cuatro secciones. En la primera se discute brevemente la estructura y los resultados del actual sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Las dos siguientes contienen propuestas de reforma que intentan simplificar la estructura del sistema y hacerlo más transparente, más eficiente y más equitativo. La última sección concluye con un breve resumen.

¹ Véase en particular de la Fuente (2011 y 2012c).

2. Estructura y resultados del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común

El actual sistema de financiación de las comunidades autónomas no forales tiene cuatro elementos básicos. El primero es un reparto de recursos y competencias tributarios entre administraciones que determina la capacidad fiscal bruta de las comunidades autónomas y su margen para subir o bajar impuestos. El segundo es una fórmula de necesidades de gasto que cuantifica los recursos que se consideran necesarios en cada región para financiar un nivel uniforme de servicios públicos en todo el territorio nacional. Esta regla se instrumenta a través del cálculo de una variable de población ajustada que sustituye a la población real de cada territorio a efectos de muchos de los cálculos que exige el sistema de financiación. Los dos últimos elementos son una serie de transferencias que fluyen horizontalmente (entre regiones) y verticalmente (desde la Administración central hacia las regiones) cuyo objetivo teórico es el de reducir las discrepancias de recursos existentes entre territorios con distintos niveles de renta para que todos ellos puedan prestar servicios similares.²

2.1. El reparto de recursos y competencias tributarias

El Cuadro 1 resume el reparto de recursos y competencias tributarias entre los distintos niveles de la administración española y entre regiones. Con la excepción del impuesto de Sociedades, los rendimientos de los grandes tributos (IRPF, IVA y Especiales) se reparten aproximadamente a partes iguales entre las comunidades autónomas y la Administración central, mientras que las regiones tienen cedidos totalmente una serie de impuestos menores que incluye el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, Patrimonio y Matriculación. Las comunidades autónomas pueden fijar la escala de gravamen y las deducciones de los impuestos cedidos totalmente (con la excepción del que grava el consumo eléctrico) y del tramo autonómico del IRPF, pero carecen de competencias normativas sobre los principales impuestos indirectos en los que, por exigencia de la UE, no puede haber diferencias de tipos de gravamen entre regiones. Los gobiernos regionales recaudan directamente sólo algunos de los impuestos cedidos totalmente, ocupándose la Agencia Tributaria estatal de la gestión del resto de las figuras tributarias que conforman el sistema fiscal español.

Una distinción importante es la que existe entre la *recaudación real* y la *recaudación normativa* o teórica de los tributos cedidos a las comunidades autónomas. Esta última magnitud intenta aproximar, con mayor o menor fortuna, lo que cada comunidad habría recaudado si todas ellas aplicasen las mismas escalas impositivas y fuesen igualmente eficientes en la gestión de los tributos que recaudan directamente. La magnitud relevante a efectos de los cálculos que exige el modelo es la recaudación normativa. Esto es, las aportaciones de las regiones a los mecanismos de nivelación horizontal y las transferencias estatales que éstas perciben dependen de sus ingresos tributarios teóricos, pero no de sus ingresos reales. De esta forma, se asegura que las

² Para una discusión más detallada de la estructura, funcionamiento y resultados del actual sistema de financiación de las comunidades de régimen común, véase de la Fuente (2012b).

Cuadro 1: Recursos y competencias normativas en materia tributaria cedidos a las comunidades autónomas

	<i>% de cesión de los rendimientos</i>	<i>capacidad normativa</i>	<i>gestión del impuesto</i>	<i>Criterio de reparto entre regiones</i>
<i>IRPF</i>	50%	si	no	residencia del contribuyente
<i>IVA</i>	50%	no	no	consumo en la región
<i>especiales</i>	58%	no	no	consumo en la región
<i>electricidad</i>	100%	no	no	consumo en la región
<i>IVMH</i>	100%	si	no	consumo en la región
<i>matriculación</i>	100%	si	no	residencia del contribuyente
<i>patrimonio</i>	100%	si	si	residencia del contribuyente
<i>sucesiones</i>	100%	si	si	residencia del contribuyente
<i>ITP y AJD</i>	100%	si	si	hecho imponible en la región
<i>tasas juego</i>	100%	si	si	juego en la región
<i>sociedades</i>	0%	no	no	---

comunidades autónomas se enfrentan a la tarea de diseñar sus políticas tributarias con los incentivos correctos: aquellas regiones que decidan incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos o mejoren su eficiencia en la gestión de los tributos que recaudan directamente se quedarán con todos los ingresos adicionales obtenidos por esta vía, mientras que aquellas que decidan rebajar tipos impositivos o gestionen de forma ineficiente sus tributos soportarán los costes íntegros de sus actuaciones, sin que el sistema de financiación compense en modo alguno su pérdida de ingresos.

2.2. Las necesidades de gasto y la población ajustada

Otro elemento importante del sistema español de financiación es una fórmula de *necesidades de gasto* que nos da una estimación de la financiación que debería recibir cada comunidad si queremos que todas ellas puedan prestar servicios similares teniendo en cuenta los costes relativos de provisión de los mismos en cada territorio. El sistema no pretende cuantificar lo que costaría en términos absolutos prestar todos los servicios públicos de titularidad autonómica al nivel que sería óptimo en algún sentido, pero sí intenta ofrecer una pauta de reparto que aseguraría que las necesidades de todas las comunidades quedan cubiertas aproximadamente en la misma proporción. La función de los distintos mecanismos de nivelación incluidos en el sistema es la de acercar la financiación a esta pauta, o lo que viene a ser lo mismo, la de reducir las diferencias de recursos que se observan en primera instancia entre territorios ricos y pobres.

Las necesidades de gasto se calculan utilizando una fórmula relativamente sencilla en la que entran los factores demográficos y geográficos con una mayor incidencia sobre la demanda de los principales servicios públicos gestionados por las autonomías y sobre sus costes unitarios de provisión. El Cuadro 2 muestra las variables de reparto del sistema actual y sus ponderaciones, esto es, la fracción de los recursos disponibles que se distribuye en proporción a cada una de ellas. Así por ejemplo, un 30% de los fondos disponibles se reparten en proporción a la

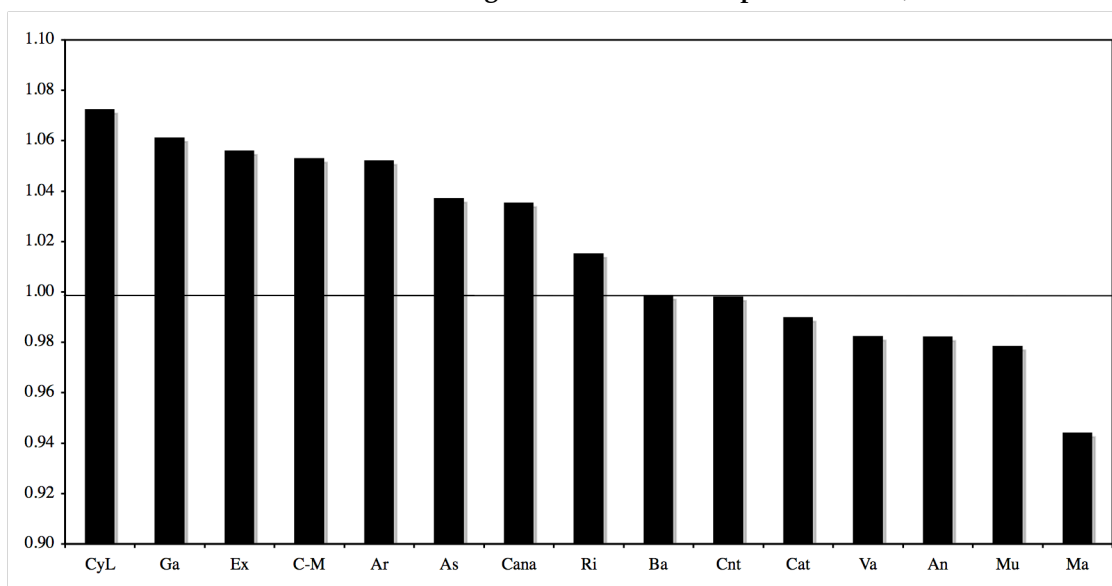
población regional y un 1,8% en proporción a la superficie mientras que un 0,6% se reserva para las dos comunidades insulares. La dispersión se mide a través del número de entidades singulares de población existente en cada territorio. La población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario se calcula ponderando la población protegida por el sistema nacional de salud, dividida en siete tramos de edad, en proporción al nivel relativo de gasto sanitario per cápita de cada tramo, siguiendo la metodología desarrollada por el Grupo de Trabajo sobre gasto sanitario creado por la Conferencia de Presidentes (GTS, 2007).

Cuadro 2: Variables que entran en la fórmula de necesidades de gasto y sus ponderaciones

- población protegida equivalente	38%
- población	30%
- población en edad escolar (0-16)	20,5%
- población 65+	8,5%
- superficie	1,8%
- dispersión de la población	0,6%
- insularidad	0,6%

La fórmula de reparto se utiliza también para calcular la *población ajustada* de cada comunidad autónoma – una variable que recoge las necesidades de gasto regionales de una forma que resulta muy conveniente. En este caso, lo que se reparte con los criterios resumidos en el Cuadro 2 no son los recursos económicos del sistema sino la población total del conjunto de las comunidades de régimen común. Lo que se consigue con esta operación es ponderar las poblaciones regionales por un factor que recoge el coste diferencial por habitante de prestar los principales servicios públicos a un nivel uniforme de calidad en cada región. De esta forma se introduce una corrección por el hecho de que los costes por habitante de los servicios públicos serán mayores en las regiones más envejecidas o más extensas, por citar sólo dos de los factores relevantes.

Gráfico 1: Necesidades de gasto (coste relativo) por habitante, 2010



La población ajustada nos permite construir dos variables muy útiles. La primera es un indicador de (la estimación que hace el sistema del) coste relativo por habitante de los servicios públicos de titularidad autonómica que se obtiene dividiendo la población ajustada por la población real de cada territorio. Como se observa en el Gráfico 1, el abanico de valores de este indicador de necesidades de gasto por habitante es relativamente modesto: su valor oscila entre 0.94 en Madrid y 1.07 en Castilla y León. Como cabría esperar, el coste esperado por habitante de los servicios públicos es más elevado en las regiones más envejecidas y menos densamente pobladas o con patrones de poblamiento dispersos.

La segunda variable de interés, que utilizaré repetidamente en lo que sigue, es un indicador de *financiación por unidad de necesidad* que se obtiene dividiendo la financiación de cada región por su población ajustada. Este indicador nos proporciona un criterio operativo de equidad: si lo que buscamos es que todos los ciudadanos puedan acceder a los servicios públicos que gestionan las autonomías en condiciones de igualdad con independencia de su región de residencia, lo que tenemos que hacer es igualar la financiación por habitante ajustado de todas las comunidades autónomas.

2.3. El Fondo de Garantía

Una de las principales novedades del actual modelo de financiación ha sido la creación de un mecanismo de nivelación de carácter esencialmente horizontal, el llamado Fondo de Garantía, que no existía en modelos anteriores. Este Fondo se nutre con un 75% de los ingresos tributarios teóricos de las comunidades autónomas y con una aportación adicional del Estado, lo que en conjunto supone algo más del 70% de los recursos totales del sistema. Este “saco común” se reparte año a año entre las autonomías en proporción a sus necesidades estimadas de gasto, generando así flujos horizontales de recursos entre regiones ricas y pobres similares a las transferencias de nivelación horizontal que existen entre los estados alemanes.

Una mejora significativa en relación con el sistema anterior es que la fórmula de reparto del Fondo de Garantía se aplica año a año con los valores actualizados de la población y del resto de las variables de reparto -- y no una única vez en el momento en el que se pone en marcha el sistema, como había venido ocurriendo hasta el momento. Se introduce así en el modelo un mecanismo que permite ir adaptando la financiación a posibles cambios en las circunstancias regionales. Otra forma de decir aproximadamente lo mismo es que el nuevo Fondo funciona como un mecanismo de seguro que permite a las comunidades autónomas compartir los riesgos derivados de la evolución de sus ingresos tributarios, de su población y de su estructura demográfica, deshaciéndose en efecto de una fracción importante de cualquier *shock* idiosincrático que pueda afectar al comportamiento diferencial de estas variables en relación con el promedio nacional.

2.4. Otros Fondos de carácter vertical

El último elemento del sistema de financiación está integrado por tres Fondos, los llamados Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad. Estos Fondos canalizan transferencias de carácter vertical, desde la Administración Central hacia las regiones, que se distribuyen con

criterios muy diversos. Entre ellos tiene un peso muy importante el *statu quo* (esto es, la garantía de que nadie perderá con el cambio de modelo, que el sistema tiende a perpetuar de forma indefinida), pero se incluyen también el nivel de renta per cápita, la densidad de la población y su tasa de crecimiento, la existencia de una segunda lengua cooficial y los resultados del resto del sistema en relación con la media o con la capacidad fiscal de cada territorio.

2.5. Los resultados del sistema

El Cuadro 3 muestra como varía la financiación por habitante ajustado según se van aplicando los distintos elementos del sistema de financiación regional. Todas las variables son índices de financiación relativa por habitante ajustado en los que el promedio del conjunto de las comunidades no forales se normaliza a 100. Todos los cálculos se realizan a competencias homogéneas, esto es, excluyendo los recursos destinados a financiar ciertas competencias singulares que sólo han sido asumidas por algunas regiones (como la policía autonómica o las prisiones). En las últimas tres filas del cuadro se muestra un indicador de la dispersión de la financiación relativa (*desv. est.*, la desviación estándar del índice de financiación por habitante ajustado), la diferencia entre las regiones mejor y peor tratadas por el sistema (*max – min*) y el coeficiente de correlación de cada columna con la primera de ellas (*corr. con cap. fis.*), lo que nos da una idea de cómo va cambiando la ordenación de las comunidades autónomas según vamos aplicando los distintos mecanismos de redistribución que incorpora el sistema.

La primera columna del Cuadro 3 muestra la *capacidad fiscal bruta* de cada región, esto es, los ingresos tributarios que le corresponden en primera instancia dado el reparto de recursos fiscales descrito en el Cuadro 1. Como parte del cálculo de esta magnitud se realizan algunos ajustes que buscan depurar el agregado de financiación para que sea más comparable entre regiones que la financiación teórica o normativa que calcula el sistema. En la capacidad fiscal bruta se incluyen los recursos adicionales que Canarias obtiene fuera del sistema ordinario de financiación gracias al peculiar Régimen Económico y Fiscal del que disfruta (los llamados Recursos REF) y se corrige la recaudación de ciertos tributos cedidos con el fin de mejorar la estimación que ofrece el sistema de los ingresos que se obtendrían con una normativa uniforme en todas las regiones.³ También se introduce aquí un ajuste que deshace el muy discutible aumento en la valoración oficial de las políticas de “normalización” lingüística incluido en el acuerdo de financiación de 2009, lo que se traduce en una corrección al alza del valor del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas (y a la baja en la partida de este Fondo que se destina a la financiación de las competencias singulares).⁴

³ Para más detalles, véase el anexo 2 a de la Fuente (2012b).

⁴ Como parte del último acuerdo de financiación, la valoración oficial de las competencias de política lingüística se ha multiplicado por 3,5, lo que implica una transferencia de 237 millones adicionales en 2009 a las cuatro comunidades con una segunda lengua cooficial. Si respetásemos la valoración oficial de tales competencias, esta partida se integraría en la financiación de las competencias singulares y no sería visible en la financiación a competencias homogéneas que aquí se ofrece y que es el agregado que habitualmente se utiliza para realizar comparaciones entre regiones. Sin embargo, esto no parece razonable. Suponiendo que las competencias de política lingüística hubiesen sido medianamente bien valoradas en su momento, un incremento de tal magnitud en su valoración resulta difícil de justificar. Puesto que además nada obliga a las comunidades beneficiarias a dedicar estos recursos a la promoción de sus respectivas lenguas cooficiales, parece más razonable tratar este incremento de recursos como un aumento de la financiación a competencias homogéneas.

Cuadro 3: Los resultados del sistema en 2010
Índices de financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas
tras la aplicación de distintos elementos del sistema

	<i>capacidad fiscal bruta</i>	<i>tras Fondo de Garantía</i>	<i>final, tras transferencias verticales</i>	<i>sistema simplificado</i>
<i>Canarias*</i>	51.8	97.3	95.3	99.7
<i>Extremadura</i>	72.0	93.7	113.0	99.3
<i>C. la Mancha</i>	81.9	95.8	98.7	99.5
<i>Andalucía</i>	82.2	96.0	95.9	99.6
<i>Galicia</i>	84.5	96.1	105.5	99.6
<i>Murcia</i>	86.2	97.2	95.3	99.7
<i>Valencia</i>	92.3	95.9	92.9	99.6
<i>Cast. y León</i>	94.9	99.2	109.4	99.9
<i>Asturias</i>	100.1	99.1	107.4	99.9
<i>Rioja</i>	101.0	100.4	115.9	100.0
<i>Aragón</i>	106.1	99.2	104.9	99.9
<i>Cantabria</i>	108.5	97.8	117.9	99.8
<i>Cataluña</i>	118.6	103.3	99.3	100.3
<i>Baleares</i>	124.5	106.4	102.4	100.7
<i>Madrid</i>	143.3	110.8	100.7	101.2
<i>media</i>	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>desv. est.</i>	21.6	4.4	7.6	0.5
<i>max-min</i>	49.6	18.0	25.1	1.8
<i>corr. con cap. fis.</i>	1.00	0.85	0.17	0.85

- Fuente: de la Fuente (2012a).

- Nota: (*) Se incluyen los recursos REF

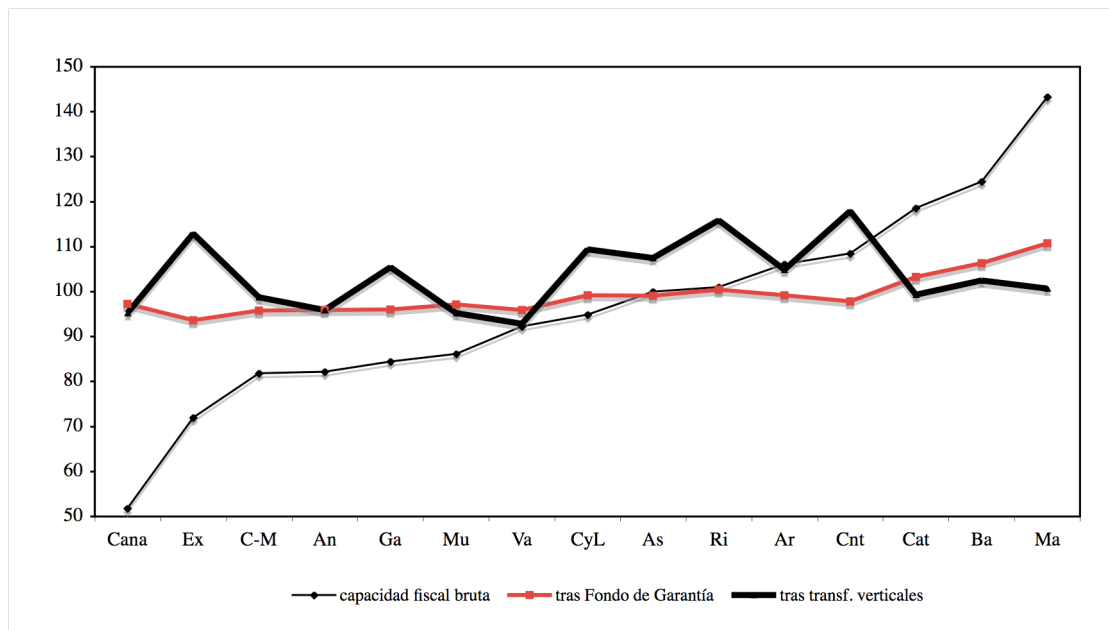
La segunda columna del Cuadro 3 muestra el índice de financiación observado tras aplicar el Fondo de Garantía y la tercera la distribución final tras recibir las transferencias verticales canalizadas a través de los Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad. Sobre la última columna hablaremos más adelante.

Como se observa en el Cuadro 3 la aplicación del Fondo de Garantía reduce enormemente las disparidades de recursos entre regiones (el indicador de dispersión se reduce de 21.6 a 4.4) respetando básicamente la ordenación inicial de las comunidades autónomas por capacidad fiscal bruta (tal como indica el elevado coeficiente de correlación entre las dos primeras columnas).⁵ El efecto de las transferencias verticales es, sin embargo, muy diferente: este elemento del sistema aumenta muy significativamente la dispersión de la financiación por habitante ajustado en relación a la existente tras la aplicación del Fondo de Garantía (de 4.4 a 7.6) y altera por completo la ordenación de las comunidades autónomas hasta hacer que el reparto final de la tarta autonómica no se parezca en nada a la distribución inicial de los ingresos tributarios brutos (tal como indica un coeficiente de correlación próximo a cero entre la primera y la tercera columna del cuadro). Con las transferencias verticales de esta última etapa,

⁵ Existen excepciones menores a esta regla debido a que las transferencias del Fondo de Garantía se calculan sin tener en cuenta los recursos REF canarios y utilizando un agregado de recaudación normativa que es ligeramente distinto del que yo utilizo aquí. Mi *ranking* por capacidad fiscal bruta, por tanto, no coincide exactamente con el oficial.

Extremadura gana 12 puestos en el *ranking* de financiación por habitante ajustado, mientras que Madrid y Cataluña pierden 8 y 7 puestos respectivamente. Todo esto se aprecia de forma aún más clara en el Gráfico 2, donde la distribución inicial de recursos se compara gráficamente con la obtenida tras la aplicación del Fondo de Garantía y con la distribución final de la financiación tras el reparto de las transferencias verticales.

Gráfico 2: Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas tras la aplicación de distintos elementos del sistema



Cuadro 4: Financiación total a competencias homogéneas y desglose por tipo de ingresos millones de euros y pesos en el total

	<i>financiación total a comps. homog.</i>	<i>peso de los tributos con capacidad normativa</i>	<i>peso de los tributos sin capacidad normativa</i>	<i>peso de las transferencias</i>
<i>Cataluña</i>	17,117	59.3%	41.0%	-0.3%
<i>Galicia</i>	7,260	34.6%	32.7%	32.7%
<i>Andalucía</i>	18,282	36.6%	35.4%	28.0%
<i>Asturias</i>	2,802	43.7%	34.5%	21.8%
<i>Cantabria</i>	1,616	42.8%	34.5%	22.8%
<i>La Rioja</i>	879	41.4%	31.8%	26.8%
<i>Murcia</i>	3,160	38.2%	37.8%	24.0%
<i>Valencia</i>	10,812	44.1%	39.3%	16.6%
<i>Aragón</i>	3,446	47.4%	37.6%	15.0%
<i>C.-La Mancha</i>	5,056	35.0%	34.6%	30.4%
<i>Canarias</i>	4,844	43.9%	1.7%	54.4%
<i>Extremadura</i>	3,062	25.2%	28.3%	46.5%
<i>Baleares</i>	2,624	48.3%	53.7%	-2.0%
<i>Madrid</i>	14,233	79.5%	40.0%	-19.4%
<i>Cast. y León</i>	6,966	38.2%	34.6%	27.2%
<i>total CCAA</i>	102,161	48.1%	35.8%	16.1%

- Fuente: de la Fuente (2012b).

El Cuadro 4 muestra la financiación total a competencias homogéneas de cada una de las comunidades autónomas y su desglose en tres partidas: los rendimientos de los tributos cedidos con y sin capacidad normativa y las transferencias (horizontales o verticales) provenientes de otras administraciones. Aunque las cosas han mejorado mucho con los dos últimos acuerdos de financiación, el Cuadro sugiere que el grado de autonomía tributaria de los gobiernos regionales españoles sigue siendo menor de lo que sería deseable. En promedio, las comunidades autónomas de régimen común obtienen menos del 50% de sus recursos ordinarios de tributos que pueden subir o bajar. Esto es cierto a pesar de que las transferencias sólo suponen un 16% de los ingresos totales debido al elevado peso de los tributos indirectos, sobre los que las comunidades autónomas no tienen capacidad normativa. La participación autonómica en el IVA y los Impuestos Especiales supone en promedio casi un 36% de los ingresos homogeneizados de los gobiernos regionales, llegando a situarse por encima del 50% en el caso de Baleares.

3. Una propuesta de regla de reparto

El análisis que acabamos de realizar pone de manifiesto que el actual sistema de financiación genera un reparto muy desigual y esencialmente arbitrario de recursos entre regiones. Dejando de lado a las comunidades forales, que merecen un análisis aparte por sus muy elevados niveles de financiación por habitante, con datos de 2010 existe un abanico de 25 puntos porcentuales entre las regiones mejor y peor tratadas por el sistema que no tiene nada que ver ni con diferencias en factores de coste ni con los ingresos tributarios brutos de los distintos territorios. Si llamamos 100 a la financiación media por habitante ajustado a competencias homogéneas en el conjunto de las regiones no forales, Valencia estaría en 93 y Cantabria en 118 sin que existan motivos comprensibles para ello. La ordenación de las comunidades autónomas por recursos tras la aplicación del sistema carece, además, de toda lógica. No es que las regiones pobres, o las ricas, estén sistemáticamente bien o mal tratadas, sino que hay un poco de todo. Así, Andalucía y Murcia están entre 95 y 96 mientras que Extremadura anda por 113. Cataluña y Madrid están entre 99 y 101 frente a los 118 ya citados de Cantabria o los 116 de la Rioja.

Como hemos visto, el problema proviene casi exclusivamente del caprichoso reparto de las transferencias del Estado a las regiones que se ha fijado en la nueva ley de financiación aprobada en 2009. La solución, por tanto, ha de pasar por la substitución de la maraña de Fondos que reparten tales transferencias por un único fondo de nivelación vertical que no sea esclavo del *statu quo* y que reparta los recursos disponibles de una forma razonable, respetando la ordenación preexistente de las regiones. Esto debería hacerse de una forma gradual para facilitar el ajuste de las comunidades que salgan perdiendo con el cambio en los criterios de reparto. Pero tiene que hacerse porque congelar de forma indefinida una distribución de recursos tan desigual y arbitraria como la actual no es una solución equitativa y tampoco es políticamente factible a largo plazo.

La posibilidad más sencilla que se me ocurre dentro de lo que podría ser políticamente viable en las circunstancias actuales consiste en repartir la dotación de los fondos a suprimir (excepto la parte del Fondo de Suficiencia que financia las competencias singulares) de forma que se

elimine una fracción uniforme de las diferencias de financiación por habitante ajustado entre cada región y la comunidad mejor financiada que persisten tras la aplicación del Fondo de Garantía. En lo que sigue, me referiré al modelo resultante de la adopción de esta propuesta como el *sistema simplificado* de financiación.

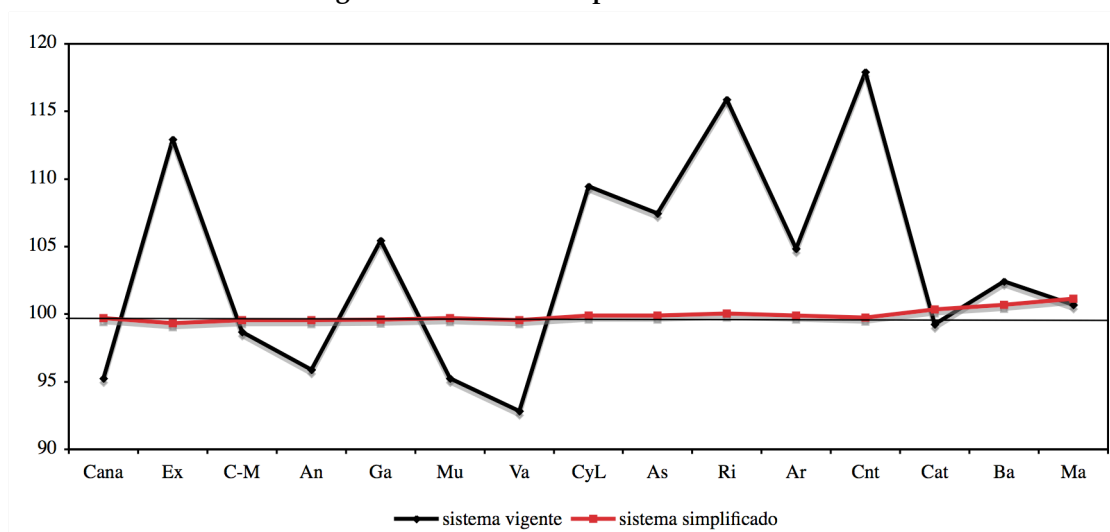
Cuadro 5: Cálculo de la financiación por habitante ajustado bajo el sistema simplificado

	[1] <i>Financ. phabaj tras FG</i>	[2] <i>diferencia con máximo phabaj</i>	[3] <i>población ajustada</i>	[4] <i>cantidad necesaria para llegar al máximo, millones</i>	[5] <i>transferencia factible por hab. ajustado</i>	[6] <i>= [1] + [5] financ final phabaj</i>
<i>Cataluña</i>	2,186	160	7,434,588	1,191	141	2,327
<i>Galicia</i>	2,034	312	2,968,169	927	276	2,310
<i>Andalucía</i>	2,032	315	8,220,687	2,585	278	2,309
<i>Asturias</i>	2,097	249	1,124,410	280	220	2,317
<i>Cantabria</i>	2,071	275	590,968	163	243	2,314
<i>La Rioja</i>	2,126	220	327,221	72	195	2,320
<i>Murcia</i>	2,058	288	1,430,126	412	254	2,312
<i>Valencia</i>	2,031	315	5,020,576	1,583	278	2,309
<i>Aragón</i>	2,101	245	1,417,006	348	217	2,317
<i>C.-La Mancha</i>	2,027	319	2,208,917	704	281	2,309
<i>Canarias</i>	2,060	287	2,192,893	628	253	2,313
<i>Extremadura</i>	1,983	363	1,169,068	425	321	2,304
<i>Baleares</i>	2,252	94	1,104,358	104	83	2,335
<i>Madrid</i>	2,346	0	6,095,755	0	0	2,346
<i>Cast. y León</i>	2,101	245	2,744,412	673	217	2,317
<i>total CCAA</i>	2,117		44,049,155	10,096	202	2,319

Los cálculos necesarios se resumen en el Cuadro 5. La columna [1] muestra la financiación de cada región tras la aplicación del Fondo de Garantía, medida en euros por habitante ajustado (*phabaj*). En la columna [2] se calcula la diferencia existente entre cada región y la mejor financiada en este punto de la aplicación del sistema (que es la Comunidad de Madrid), también en euros por habitante ajustado. Multiplicando esta cantidad por la población ajustada (columna [3]) se obtiene la cantidad total que sería necesaria para igualar a cada territorio con Madrid en términos de financiación por habitante ajustado (columna [4]). Puesto que la suma de esta columna (10.096 millones) es mayor que las dotaciones combinadas de los tres fondos a suprimir (Cooperación, Competitividad y Suficiencia, este último calculado a competencias homogéneas), la nivelación total al alza no sería factible. Pero no nos quedaríamos muy lejos de este objetivo: los 8.912 millones disponibles permitirían eliminar el 88.3% de la brecha de financiación con Madrid. Aplicando este porcentaje a la columna [4] y dividiendo el resultado por la población ajustada se obtiene la transferencia factible de nivelación vertical por habitante ajustado que se muestra en la columna [5]. Sumando esta cifra a la financiación tras la aplicación del Fondo de Garantía se llega a la financiación final por habitante ajustado bajo el hipotético sistema simplificado que aquí se propone. Esta cifra se muestra en la columna [6] del Cuadro 5 y, transformada en índice con media 100, en la última columna del Cuadro 3. Los

estadísticos de resumen que aparecen en las filas inferiores de este último cuadro nos dicen que, con datos de 2010, la adopción del sistema simplificado reduciría la desigualdad del sistema a una quinceava parte de su nivel observado (de 7,6 a 0,5) y mantendría el *ranking* regional existente tras el reparto del Fondo de Garantía.

Gráfico 3: Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas sistema vigente vs. sistema simplificado con datos de 2010



Las ventajas de la reforma propuesta se ilustran gráficamente en el Gráfico 3. A la drástica reducción ya observada de la desigualdad en financiación por unidad de necesidad hay que añadir la desaparición de los cambios arbitrarios en el *ranking* regional en términos de recursos por habitante ajustado que caracterizan al sistema actual – y a todos sus predecesores.

4. Otras propuestas

El resto de los elementos del modelo de financiación son bastante más razonables que los criterios de reparto de sus transferencias verticales. El mecanismo de nivelación horizontal que se instrumenta a través del Fondo de Garantía funciona de forma muy satisfactoria, reduciendo muy apreciablemente las disparidades de recursos entre regiones pero sin alterar su ordenación de forma caprichosa e introduciendo un mecanismo de seguro mutuo ante *shocks* asimétricos que afecten a los ingresos regionales o a sus necesidades de gasto. La regla de necesidades de gasto y el reparto de recursos y competencias tributarias son, en términos generales, bastante satisfactorios pero también mejorables. En esta sección se avanzan algunas propuestas de reforma que afectan a estos dos últimos elementos del sistema.⁶

4.1. ¿Retoques a la fórmula de necesidades de gasto?

En España se ha optado por un procedimiento relativamente poco elaborado de cuantificación de las necesidades regionales de gasto. En vez de realizar estimaciones detalladas del coste de los distintos servicios públicos en cada comunidad autónoma, como se hace por ejemplo en Australia, el coste conjunto de todos ellos se intenta aproximar a través de una fórmula muy

⁶ Esta sección está basada en de la Fuente (2012c).

sencilla que, como hemos visto, sólo incorpora un número reducido de variables demográficas y geográficas. Aunque en mi opinión esta opción es acertada por su transparencia y nulo coste, existe aún un cierto margen para afinar los cálculos de necesidades de gasto utilizando información fácilmente disponible.

En primer lugar, convendría recuperar una partida (ya existente en anteriores acuerdos de financiación) que recoja los costes fijos ligados a las instituciones de autogobierno y a otros servicios autonómicos, que son especialmente gravosos en el caso de las comunidades más pequeñas.⁷ En segundo lugar, un factor importante de costes diferenciales que la fórmula actual no recoge y que convendría incorporar al sistema es el ligado a las diferencias en niveles de precios que existen entre regiones. Aunque éste es un factor que puede afectar a muchas facetas de la actividad de las administraciones regionales, seguramente su aspecto más importante y más sencillo de corregir es su impacto sobre los costes salariales. Un objetivo razonable en este campo podría ser el de dotar a las comunidades autónomas de los recursos necesarios para que todas ellas puedan (si así lo deciden) pagar salarios medios con el mismo poder adquisitivo, de forma que puedan atraer personal con niveles similares de cualificación. Los cálculos necesarios son sencillos, aunque para mejorarlos sería deseable disponer de un índice de precios al consumo que incorpore los costes de la vivienda en propiedad (lo que no hace el actual IPC).⁸ Finalmente, debería explorarse la posibilidad de introducir también una corrección por el nivel de renta per cápita. Esta variable puede tener un efecto muy apreciable sobre el gasto autonómico a través de la demanda de servicios sociales y del grado de utilización de la sanidad y de la educación públicas, que tienden a ser sustituidas de forma creciente por seguros sanitarios y colegios privados según aumenta el nivel de renta.

4.2. Más autonomía con mejor rendición de cuentas

También convendría revisar la división de responsabilidades de ingreso (y en algún caso de gasto) entre los distintos niveles de la Administración con el fin de subsanar el déficit de autonomía y de responsabilidad fiscal regional que todavía caracteriza nuestro modelo de financiación, mejorando así la rendición de cuentas de los gobiernos autonómicos. Se trataría, básicamente, de dotar a estas administraciones de mejores instrumentos de control sobre sus ingresos y sus gastos, aumentando a la vez la visibilidad de tales instrumentos para los votantes y reduciendo en la medida de lo posible la confianza de los líderes regionales en que un rescate estatal llegará eventualmente si las cosas se ponen feas. El objetivo de todo ello sería el de forzar a las autonomías a asumir su *mayoría de edad fiscal*, esto es, la necesidad de dar la cara ante sus ciudadanos, subiendo impuestos o asumiendo el coste político de recortes en prestaciones en caso necesario, de forma que el voto autonómico pueda jugar su papel natural como mecanismo de disciplina fiscal.

⁷ De la Fuente y Gundín (2009) ofrecen evidencia de la existencia de importantes costes fijos en el caso de la sanidad.

⁸ Para un cálculo preliminar en esta línea véase el anexo 5 al capítulo 1 de de la Fuente y Gundín (2008).

Más poder de decisión -- y mayor responsabilidad-- regional en materia de ingresos ...

Una primera medida en esta línea sería la de extender la capacidad normativa de las comunidades autónomas a nuevas fuentes de ingresos. Dado que ya la tienen sobre el IRPF y que la cesión del Impuesto de Sociedades no parece aconsejable porque plantearía numerosos problemas técnicos y podría desencadenar una indeseable carrera a la baja para atraer empresas, la mejor opción sería la cesión de competencias normativas sobre los impuestos que gravan el consumo final. Dada la oposición de la Comisión Europea a cualquier cambio normativo que pueda abrir la puerta a la existencia de tipos impositivos diferenciados regionalmente, la capacidad normativa sobre los grandes impuestos indirectos sólo puede cederse de forma colegiada al conjunto de las comunidades autónomas, que deberán ejercerla a través de algún organismo multilateral, manteniendo tipos uniformes en todo el territorio nacional para los tramos autonómicos del IVA y los impuestos especiales.⁹

También sería conveniente dotar a las comunidades autónomas de competencias normativas sobre posibles mecanismos de copago en sanidad, educación y otros servicios de su competencia – así como ampliar su margen de actuación en aquellos casos en los que ya disponen de una cierta capacidad decisoria sobre el nivel de determinadas tasas (p. ej. las matrículas universitarias). Puesto que parece muy probable que los mecanismos de copago se conviertan gradualmente en una fuente significativa de ingresos destinados a financiar algunos de los principales servicios públicos, sería conveniente incluir tales ingresos en el sistema de financiación, tratándolos de la misma forma que a los recursos impositivos propiamente dichos. En particular, debería calcularse una recaudación normativa que aproximaría los ingresos potenciales que se obtendrían por esta vía aplicando criterios uniformes en todas las regiones y que sería la magnitud que se utilizaría a efectos de los cálculos del sistema de financiación. Por otra parte, las comunidades autónomas tendrían libertad para modificar al alza o a la baja sus tarifas, posiblemente dentro de ciertos límites fijados por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud o por la conferencia sectorial que corresponda en cada caso, pero siempre asumiendo íntegramente las consecuencias presupuestarias de tales decisiones.

... y de ciertos parámetros de gasto

Los problemas de incentivos ligados a déficits de responsabilidad fiscal pueden afectar también a la Administración central a través de su capacidad de imponer a las regiones obligaciones no financiadas. Aunque la gestión de muchos servicios públicos importantes ha sido transferida a

⁹ Dada esta restricción, los rendimientos del tramo autonómico del IVA y de los impuestos especiales deberían integrarse directamente en el Fondo de Garantía sin necesidad de calcular las participaciones regionales en cada tributo en proporción al consumo. La existencia de tales participaciones tiene el efecto perverso de reforzar la percepción de que existen derechos territoriales de propiedad sobre unos ingresos tributarios que son patrimonio común del conjunto de los ciudadanos, lo que en ocasiones se convierte en la antesala de una cierta resistencia a la nivelación de la financiación regional. Cuando la cesión del impuesto se realiza con capacidad normativa individualizada sobre sus tipos, este efecto indeseable se ve más que compensado por el efecto positivo de la cesión sobre el grado de responsabilidad fiscal regional, pero este segundo efecto se pierde en ausencia de capacidad normativa o cuando la misma sólo puede ejercerse de forma colegiada.

las comunidades autónomas, el Estado continúa fijando a través de su normativa básica ciertos estándares mínimos para la provisión de tales servicios y controla algunos aspectos claves de su prestación o del diseño e importe de las tasas ligadas a los mismos. Algunos de los parámetros que el Gobierno central fija por esta vía, como el número máximo de estudiantes por aula, el porcentaje de los gastos farmacéuticos que han de pagar distintos grupos de usuarios de la sanidad pública o los requisitos para la concesión de distintos tipos de ayudas a la dependencia, tienen un efecto muy significativo sobre el gasto de las autonomías o sobre su capacidad para recuperar parte del mismo a través de mecanismos de copago.

En el caso de la sanidad, que es seguramente el más importante en términos del volumen de gasto afectado, existe un catálogo nacional de prestaciones mínimas obligatorias, un listado de medicamentos de los que se hace cargo el sistema público de salud y unas normas rígidas de copago farmacéutico. Todo ello se fija por decreto estatal tras ser discutido en un organismo multilateral (el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) en el que el Estado cuenta con la mitad de los votos y tiene por tanto siempre asegurada la mayoría.

Aunque la existencia de ciertos estándares mínimos comunes en la asistencia sanitaria o en los servicios sociales es ciertamente razonable, también es cierto que la forma en que se fijan tales estándares puede resultar problemática pues permite al Estado imponer a las comunidades autónomas importantes obligaciones de gasto que éstas tendrán que financiar con sus propios recursos. En la línea de lo apuntado más arriba en relación con el diseño de los mecanismos de copago, sería razonable que las comunidades autónomas tuviesen bastante más que decir sobre posibles cambios en tales estándares en el caso de aquellos servicios que gestionan y financian. Sin embargo, y en la medida en que se trate de fijar estándares mínimos uniformes para toda España, la capacidad de decisión autonómica habrá de ser colectiva y ejercerse a través de organismos multilaterales. Una forma de hacerlo sería atribuir la regulación básica sobre mecanismos de copago y estándares mínimos de servicio a las conferencias sectoriales correspondientes (como ya se hace en muchos casos), reduciendo además el peso asignado al voto estatal en tales organismos (desde el 50% hasta el 20 o 25%) de forma que la Administración central no pueda imponer a las comunidades autónomas obligaciones de gasto no acompañadas de recursos adicionales en contra de la voluntad de éstas. El mismo mecanismo evitaría también que las comunidades autónomas se escondan detrás del Estado cuando los estándares mínimos se modifiquen a la baja, tal como ha sucedido en tiempos recientes como parte de los ajustes presupuestarios exigidos por la actual crisis.

Mayor visibilidad de los recursos y competencias de las comunidades autónomas

Una mayor descentralización fiscal servirá de bien poco si los ciudadanos no son conscientes de ella. Esto es, un aumento en el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales exige no sólo una mayor autonomía tributaria de éstos sino también una percepción clara de la misma por parte de los votantes. Por lo tanto, el aumento en la capacidad normativa de las comunidades autónomas en materia fiscal debería acompañarse de otras medidas que ayuden a hacer más visible qué parte de nuestros impuestos termina en las arcas autonómicas. Entre ellas debería incluirse una clara separación de los tributos compartidos en un tramo estatal y otro

autonómico que aparecerían nítidamente separados en impresos tributarios y facturas y serían regulados de forma independiente por las administraciones implicadas, aunque manteniendo en manos del Estado la determinación de la base imponible y la gestión tributaria. También sería muy deseable un reforzamiento de los contenidos autonómicos incluidos en los temarios escolares con el objetivo de mejorar el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico. A corto plazo, quizás no estuviese de más organizar una campaña sostenida de publicidad institucional diseñada para concienciar a los ciudadanos de las amplias competencias de los gobiernos regionales y del volumen de recursos que estos absorben.

Una restricción presupuestaria regional más dura

El aumento en la capacidad normativa regional en materia tributaria tampoco servirá de mucho si no se consigue que los gobiernos autonómicos dejen de ver las transferencias de la Hacienda central como la fuente única o al menos preferente de ingresos adicionales en el margen. Mientras no se cierre esta vía de financiación “blanda” de una forma creíble, será difícil hablar de restricciones presupuestarias duras y de auténtica responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales.

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

Una medida potencialmente muy útil sería la de establecer (y, llegado el caso, aplicar) un procedimiento concursal especial para las administraciones territoriales que asegurase la continuidad del funcionamiento ordenado de los servicios públicos fundamentales (y sólo los fundamentales) en un marco de extrema austeridad que implicaría la desaparición de todo gasto superfluo y severas reducciones de salarios y plantilla. De esta forma se reducirían las posibles disrupciones de la vida ciudadana y se haría más creíble el compromiso de la administración central de no rescatar a las administraciones territoriales insolventes que por otra parte ya recoge la normativa actual aunque nadie termine de creérselo. Un avance importante en esta dirección ha sido la inclusión en la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 2012) de una serie de disposiciones (incluidas en los arts. 25 y 26) que regulan la posible intervención de aquellas administraciones territoriales que incumplan sus compromisos de estabilidad presupuestaria de forma grave y reiterada. Para reforzar la efectividad de la norma sería conveniente automatizar en alguna medida el proceso de intervención en caso de llegarse a la suspensión de pagos de alguna administración territorial y fijar explícitamente los principios que deberán guiar la gestión de las administraciones intervenidas hasta que éstas normalicen su situación financiera.

5. Conclusión

Aunque el sistema de financiación regional español ha mejorado muy significativamente con el paso del tiempo, el modelo de régimen común vigente en la actualidad sigue presentando serios problemas de equidad y eficiencia que exigen una reforma en profundidad.

El grueso de los problemas de equidad del sistema proviene del arbitrario reparto de las transferencias del Estado a las comunidades autónomas, que se distribuyen a través de una complicada y poco transparente maraña de Fondos que alteran de forma caprichosa la ordenación de las regiones en términos de recursos por habitante, incrementan las disparidades de recursos entre ellas y tienden a congelar de forma indefinida una distribución de la financiación que carece de toda lógica. Para resolver esta situación, en este trabajo se ha propuesto eliminar los Fondos de Suficiencia (excepto como vehículo para la financiación de las llamadas competencias singulares), Cooperación y Competitividad, substituyéndolos por un único Fondo de Nivelación Vertical que reduciría las disparidades de financiación por habitante ajustado que pudieran persistir tras la aplicación del Fondo de Garantía, pero sin alterar la ordenación de las regiones en términos de financiación por habitante ajustado. Esta reforma se complementaría con algunos retoques de la fórmula de necesidades de gasto del sistema, que recuperaría la pequeña partida para costes fijos que existía en modelos anteriores e incorporaría una corrección parcial por diferencias entre regiones en términos del nivel de precios.

El segundo bloque de propuestas persigue reforzar la autonomía y la responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales, mejorando también su rendición de cuentas ante los ciudadanos. Con este fin se propone dotar a las comunidades autónomas de capacidad normativa sobre los mecanismos de copago de los principales servicios públicos y, actuando de forma colegiada, sobre el tramo autonómico del IVA y los Impuestos Especiales. También se propone darles mayor poder de decisión sobre ciertos estándares y decisiones de gasto que ahora controla el Estado, aumentar la visibilidad de sus competencias y recursos para los ciudadanos y endurecer por distintas vías la restricción presupuestaria a la que estas administraciones se enfrentan.

Referencias

- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2012). Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
<http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf>
- de la Fuente, A. (2011). "La financiación territorial en España: situación actual y propuestas de reforma." *Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española, vol. I*. pp. 125-254. Civitas - Thomson Reuters. Madrid.
<http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/878.11.html>
- de la Fuente, A. (2012a). "El sistema de financiación regional: La liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma." Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC), Barcelona.
<http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/918.12.html>
- de la Fuente, A. (2012b). "El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: Un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010." Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC), Barcelona.
<http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/917.12.html>
- de la Fuente, A. (2012c). "¿Qué reformas necesita el sistema de financiación regional?" *Papeles de Economía Española*. 133, pp. 153-63.
<http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/900.12.html>
- de la Fuente, A. y M. Gundín (2008). "El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma." *Investigaciones Regionales* 13, pp. 213-62.
<http://www.investigacionesregionales.org/N.%C2%BA%2013%20-%20Oto%C3%B1o%202008-1462-articleList>
- de la Fuente, A. y M. Gundín (2009). "Sobre el reparto de la financiación sanitaria." *Investigaciones Económicas* XXXIII(3), pp. 473-527.
<http://ideas.repec.org/a/iec/inveco/v33y2009i3p473-527.html>
- Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario (GTS, 2007). *Informe del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario. 2007*. Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid.
<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>
- Olson, M. (1969). "The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government." *American Economic Review* 59(2), pp. 479-487.