

CUESTIONES PENDIENTES PARA EL FUTURO

Por Núria Bosch
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN

El Consejo de Política Fiscal y Financiera acordó un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas (CCAA) el 15 de julio de 2009, que venía a sustituir al aprobado en 2001. El 18 de diciembre de 2009 se aprobó la Ley 22/2009, por la que se regula el modelo aprobado en julio, y la Ley Orgánica 3/2009, que adapta la LOFCA al mismo.

Antes de finales de diciembre de 2009, el modelo fue aceptado por las Comisiones Mixtas de todas las Comunidades Autónomas (CCAA), ya que tenía que entrar en vigor en 2009 y sus efectos financieros también debían ya empezar a producirse en dicho año.

El nuevo modelo es fruto de una larga negociación, que arranca básicamente con la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Aunque se han aprobado en los últimos años otros Estatutos (Comunidad Valenciana, Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla-León), el modelo de financiación autonómica contenido en el Estatuto de Cataluña es el que ha liderado la agenda de la negociación del nuevo sistema de financiación y que ha influido en el diseño final del mismo.

El objetivo de este trabajo es hacer una valoración del nuevo modelo de financiación autonómica y comprobar si resuelve los problemas que planteaba el modelo de 2001 y si deja cuestiones pendientes para el futuro. El trabajo consta de tres apartados, siendo el primero la presente introducción. En el apartado segundo se hace una breve descripción de los problemas que presentaba el modelo de 2001. El tercer, y último apartado, describe los rasgos

esenciales del modelo aprobado en 2009 y hace una valoración del mismo en base a los siguientes principios: equidad vertical, autonomía, equidad horizontal y coordinación intergubernamental. Esta valoración permite determinar las cuestiones que siguen pendientes de una reforma.

2. PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA ACORDADO EN 2001¹

El modelo de financiación autonómica acordado en el 2001 adolecía de varias deficiencias que han sido expuestas reiteradamente desde posiciones académicas y también por las propias CCAA. A continuación se exponen cuales eran estas deficiencias.

2.1. PROBLEMAS DE EQUIDAD VERTICAL ENTRE LAS CCAA Y EL ESTADO

En un sector público descentralizado, recibe el nombre de desequilibrio fiscal vertical el desajuste entre las necesidades de gasto agregadas del conjunto de unidades que forman un nivel subcentral de gobierno y su capacidad para generar ingresos tributarios. La equidad vertical persigue corregir estos problemas.

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

¹ Véase Bosch (2008).

los gobiernos autonómicos, y estimula el conflicto entre estos y el gobierno central.

Un cierto desequilibrio de esta naturaleza existe en todos los países federales y se corrige mediante transferencias del Estado hacia los gobiernos subcentrales. En el caso de las CCAA y en el modelo de financiación de 2001, la transferencia que tenía esta función era el llamado Fondo de Suficiencia.

No obstante, el desequilibrio vertical se fue agravando desde el acuerdo de financiación autonómica de 2001 por las causas siguientes:

a) Por el comportamiento de los ingresos. En el período 1999-2007 los recursos del Estado crecieron a una tasa anual del 11,8% (en términos nominales), mientras que los de las CCAA a una del 8,7%².

b) Por la evolución de las necesidades de gasto. En el período 2003-2007³ el gasto estatal vinculado a sus competencias exclusivas creció a una tasa anual del 8,5%, mientras que el de las CCAA a una del 10,1%. Ello es debido a que actualmente las CCAA son las responsables de los servicios básicos del Estado del bienestar (educación, sanidad, servicios sociales) que tienen un comportamiento muy expansivo.

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

d) Por no revisarse el sistema de financiación autonómica. De hecho está es la causa principal, pues si se hubiera revisado se hubiera podido

² Estas tasas se han calculado suponiendo que se hubiese mantenido inalterada la normativa tributaria del Estado y de las CCAA del año 1999, año base de cálculo del sistema de financiación autonómica de 2001. Lo que se pretende es calcular el potencial recaudatorio que ofrecía el marco establecido por esa normativa. De todas formas, aun considerando los cambios normativos, los ingresos impositivos del Estado crecieron a una tasa superior al de las CCAA, del 10,9% y del 9,4%, respectivamente.

³ Se analiza el período 2003-2007 porque es a partir del 2003 que existe homogeneidad competencial en las liquidaciones de los presupuestos de las CCAA.

corregir el desequilibrio provocado por las causas anteriormente enumeradas.

2.2. INSUFICIENTE AUTONOMÍA FINANCIERA SOBRE LOS TRIBUTOS

La autonomía en los ingresos está estrechamente ligada con el grado de poder tributario de las CCAA. Este poder tributario puede actuar en tres planos⁴: a) en el plano de los rendimientos: atribución total o parcial de los rendimientos de un impuesto; b) en el plano normativo: capacidad legislativa para determinar total o parcialmente los elementos básicos de los impuestos (base imponible, tipo impositivo, deducciones, etc.); y c) en el plano administrativo: capacidad para gestionar los impuestos. La consecución de una autonomía plena quiere decir tener un grado notable de poder tributario en cada uno de estos planos.

Por lo que se refiere a los tres planos descritos, cabe decir que los tributos cedidos a las CCAA tenían un peso en relación al total de ingresos más bajo del que se observaba en el conjunto de países federales. La cesta de impuestos de que disponían las CCAA aportaba el 68,6% del total de recursos, mientras que este porcentaje es del 76%, en términos medios, en los países federales que podemos tomar como referencia. Además, según datos del 2007, a las CCAA sólo les correspondía el 21,9% de los rendimientos tributarios del sector público, mientras que al Estado le correspondía el 68,3% del total y a los gobiernos locales el 9,8%. Y si se excluyen los impuestos sobre los que las CCAA no tenían capacidad normativa, aquel 21,9% se reducía en 11 puntos porcentuales. Por tanto, las CCAA solo tenían capacidad normativa sobre un 10,9% de los ingresos impositivos. Por lo que se refiere a la gestión administrativa, los gobiernos autonómicos sólo gestionaban un 5% del total de los ingresos impositivos existentes en el sistema fiscal español.

⁴ Véase Bosch (2006b).

2.3. PROBLEMAS DE EQUIDAD HORIZONTAL. EXISTENCIA DE UN MAL SISTEMA DE NIVELACIÓN FISCAL

2.3.1. DEFICIENCIAS EN EL CÁLCULO Y EVOLUCIÓN DEL MECANISMO DE NIVELACIÓN

En el modelo de financiación autonómica de 2001, el Fondo de Suficiencia debía ser un instrumento al servicio del principio de igualdad de recursos entre los gobiernos autonómicos⁵. Es decir, el Fondo de Suficiencia debía hacer posible que los gobiernos autonómicos dispusieran de un volumen similar de ingresos por poder prestar los servicios que tenían atribuidos, aplicando un esfuerzo fiscal similar. Este objetivo no se cumplió, y este es, precisamente, uno de los principales puntos débiles del modelo de financiación autonómica de 2001.

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

- a) La inexistencia de una definición del criterio de equidad interterritorial al cual se quería dar cumplimiento. Nunca se hizo explícito el criterio de equidad que se quería conseguir. Se explicitaba el funcionamiento del Fondo de Suficiencia sin acordar, previamente, cual era su objetivo.
- b) Falta de justificación de las variables y ponderaciones que intervenían en el cálculo del indicador de necesidades, e inclusión de determinados fondos y modulaciones de difícil comprensión en el reparto de los recursos entre las CCAA en el año base (1999).

El indicador de las necesidades de gasto de las diferentes CCAA contemplaba la población como principal variable (pesaba un 94% en el cálculo de las necesidades vinculadas al bloque de servicios comunes). Por tanto, era de esperar que los recursos por habitante que el modelo proporcionaba a los diferentes gobiernos autonómicos fueran muy similares. Esto no era así, y la explicación estaba en la inclusión de los fondos específicos y de las modulaciones. De una parte, la existencia de

⁵ Véase Bosch (2006a).

los fondos específicos hacía que la población pasara de explicar el 94% de la distribución de los recursos al 90,6% en el año base. Además, estos fondos específicos suponían un incremento de las desigualdades entre las CCAA. Antes de los fondos en el año base, el ratio entre la comunidad autónoma con mayores recursos y la de menores era del 1,158, después de los fondos pasaba a ser del 1,259.

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

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

El indicador utilizado para medir la capacidad fiscal de los diferentes gobiernos autonómicos no se basaba en ninguno de los métodos que tanto la literatura económica como el sistema comparado recomiendan. El indicador utilizado para estimar la capacidad fiscal vinculada a los “tributos cedidos tradicionales” (patrimonio, sucesiones y donaciones, etc.), era la recaudación efectiva actualizada mediante una tasa de crecimiento que no tenía relación con la evolución de la capacidad fiscal real.

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

El modelo de financiación de 2001 no disponía de mecanismos que tuvieran en cuenta una posible rotura del equilibrio horizontal. El Fondo de Suficiencia correspondiente a cada Comunidad Autónoma fue calculado para el año base (1999), y en aquel momento se estaba considerando que el volumen correspondiente a cada gobierno autonómico, era el que hacía posible la nivelación de los recursos. Por tanto, la nivelación pactada en el año 2001 se debía mantener a lo largo del tiempo. Esto era

muy difícil que pasara dado que lo más probable era que se produjeran circunstancias que la alterasen. Estas circunstancias podían ser: i) existencia de cambios en las necesidades de gasto de las diferentes CCAA, debidas a cambios en los usuarios (cambios demográficos) o en los costes de prestación de los servicios; y ii) existencia de cambios en la capacidad de las diferentes CCAA, debidos a modificaciones en el comportamiento de sus bases imponibles. De hecho, que se den estas circunstancias no supone ningún problema cuando el propio modelo las prevé, y contiene mecanismos adecuados para actualizarse y adaptarse a las nuevas realidades que alteran la situación del año base. El modelo de 2001 no disponía de estos mecanismos, y es fácilmente comprobable si se compara la evolución de las necesidades de gasto de los diferentes gobiernos autonómicos con la evolución de sus ingresos. Si esta comparación se hace considerando que las necesidades de gasto tienen una relación directa con la variable población, se observaba que no había una relación directa entre el aumento de esta variable y el aumento de los recursos. En algunos casos esta relación era incluso inversa. Más concretamente, el modelo en el año 2009 todavía se basaba en la población del año base (1999), cuando España tenía 4,9 millones más de habitantes.

2.3.2. RESULTADOS ARBITRARIOS DEL MECANISMO DE NIVELACIÓN⁶

El cuadro adjunto permite ver de una manera muy ilustrativa la redistribución de recursos entre las CCAA que comportaba el mecanismo de nivelación fiscal del modelo de 2001. El cuadro muestra en una columna los ingresos tributarios autonómicos y, en otra, los recursos de las Comunidades procedentes de los tributos cedidos y del Fondo de Suficiencia, que son los denominados recursos incondicionados y constituyen el grueso principal de los recursos de las CCAA de régimen común⁷. Los datos se muestran en condiciones homogéneas (a igualdad competencial) y expresados en índice, en términos per cápita, considerando 100 la media española. El cambio en el nivel de recursos que

⁶ Véase Bosch (2009).

⁷ Los recursos de los tributos se contabilizan en términos normativos.

supone el paso de la primera a la segunda columna es debido al mecanismo de nivelación.

Índices de los recursos tributarios y de los recursos totales, año 2007

	Recursos tributarios per cápita (Antes de la nivelación)	Total recursos incondicionados per cápita (Después de la nivelación)
Madrid	142,8	89,4
Baleares	126,9	78,6
Cataluña	121,1	94,0
Aragón	112,4	115,2
Cantabria	102,4	116,9
La Rioja	101,4	117,1
Asturias	100,3	114,8
Valencia	96,4	88,9
Castilla-León	95,2	119,7
Galicia	84,7	115,0
Murcia	79,9	90,5
Castilla-La Mancha	79,9	108,5
Andalucía	79,2	102,0
Extremadura	67,8	126,1
Canarias	42,7	96,6
Total	100,0	100,0

Nota: Los recursos tributarios se contabilizan en términos normativos.

Fuente: Ministerio de Economía y hacienda y elaboración propia para el año 2007.

El análisis de los datos del cuadro nos permite afirmar que el mecanismo de nivelación llevaba a una redistribución excesiva. Así, por una parte, Madrid y Baleares, que tenían un índice por recursos tributarios de 142,8 y 126,9 (lo cual quiere decir que pagaban impuestos un 42,8% y un 26,9% por encima de la media), les correspondía un índice de recursos total de 89,4 y 78,6, respectivamente, es decir, estaban substancialmente por debajo de la media.

Por otra parte, a Extremadura con un índice por recursos tributarios de 67,8 (pagaba impuestos un 32,2% por debajo de la media), le correspondía un índice por recursos totales de 126,1 (disponía de unos recursos un 26,1% superiores a la media). Se constataba, pues, que el mecanismo de nivelación invertía las posiciones iniciales a favor de las CCAA con menos capacidad fiscal. Llevaba, por tanto, a una redistribución excesiva. De todas formas, este cambio de posiciones no se daba siempre. Véase, por ejemplo el caso de Murcia, que con una capacidad fiscal por debajo de la media (índice de 79,9), después de la nivelación pasaba también a tener unos recursos per cápita por debajo de la media (índice 90,5). Todo lo cual corrobora que no había un criterio claro y explícito de equidad, sino que los resultados de la nivelación eran arbitrarios.

La mayoría de países federales tienen mecanismos de nivelación potentes, pero en ningún caso se da la inversión de posiciones que tenía lugar con el modelo de financiación de 2001. Se reducen las diferencias en recursos entre los diferentes gobiernos subcentrales, pero no se invierten las posiciones. En la mayoría de estos países una parte de lo que los ciudadanos aportan por encima de la media en recursos tributarios contribuye a incrementar los recursos del gobierno subcentral y la otra parte se destina a la solidaridad. Por tanto, el mecanismo de nivelación debería canalizar una parte de los impuestos que pagan los ciudadanos de las CCAA con más capacidad fiscal a su gobierno autonómico hacia las CCAA con una menor capacidad fiscal para que puedan prestar niveles similares de servicios públicos. Pero en ningún caso, el mecanismo de nivelación ha de invertir las posiciones, de forma que las CCAA que realizan una menor contribución fiscal pasen a tener más recursos que las que contribuyen más, como ocurría en el modelo de 2001

2.4. INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE LEALTAD INSTITUCIONAL

Hubo cambios en la normativa estatal que comportaron un aumento de las necesidades de gasto autonómicas, como por ejemplo la extensión de la gratuidad de la educación infantil, o una disminución de los ingresos autonómicos, como la reforma del IRPF en el 2003, sin que las CCAA fuesen debidamente compensadas.

2.5. FALTA DE MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Actualmente, en España nos faltan mecanismos de coordinación político-institucional que permitan canalizar de forma adecuada el proceso de negociación del modelo de financiación autonómica, así como su aplicación y desarrollo. El modelo de financiación de las CCAA es fruto de sucesivos pactos políticos entre el Estado y las CCAA. Demasiado a menudo estos pactos se han producido sin disponer de unas reglas claras y preestablecidas. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, se ha caracterizado por su discrecionalidad y falta de transparencia. Además, el Senado que debería funcionar como una cámara de representación territorial en donde canalizar los posibles conflictos entre territorios, tampoco cumple esta función.

3. VALORACIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA ACORDADO EN 2009⁸

3.1. RECURSOS ADICIONALES

La reforma del sistema de financiación autonómica debía abordarse inicialmente restableciendo el equilibrio en la distribución de recursos entre el Estado y las CCAA. El sesgo que se ha producido en los últimos años en la evolución de los recursos y de los gastos de las dos administraciones hacía necesaria una aportación de recursos inicial del Estado al conjunto de CCAA.

⁸ Del nuevo modelo no se conoce todavía su traducción en cifras, es decir, los datos correspondientes al nuevo reparto de recursos entre las diferentes Comunidades Autónomas (CCAA), por ello una evaluación profunda del mismo es difícil hacerla. Así, la valoración que aquí se hace de la reforma tiene lugar bajo esta restricción.

Con el nuevo modelo de financiación autonómica, el gobierno central realiza una aportación adicional de recursos de unos 11.000 millones de euros. La cifra parece adecuada para compensar el crecimiento de las necesidades de gasto que han experimentado las CCAA desde el último acuerdo de financiación, a causa primordialmente del incremento de la población por el fenómeno inmigratorio y de no haberse revisado el sistema, ya que el último acuerdo no lo preveía. Por tanto, esta aportación se ha de valorar positivamente.

En el año 1999, base del modelo de financiación de 2001, el reparto de ingresos por lo que se refiere a la financiación autonómica entre el Estado y las CCAA era del 45,2% para el Estado y del 54,8% para las CCAA. No obstante, estos porcentajes en 2007 habían pasado a ser del 50,4% y del 49,6%, respectivamente. Por tanto, se había agravado el desequilibrio vertical debido a las causas apuntadas en el apartado 2.1. Con la aportación adicional del Estado de 11 millones de euros, se ha reequilibrado el reparto de ingresos entre Estado y CCAA, volviendo a porcentajes parecidos a los del 1999. En concreto, con el nuevo modelo acordado al Estado le corresponden el 43,0% de los ingresos y a las CCAA el 57% restante.

3.2. AUTONOMÍA TRIBUTARIA

La reforma debía incrementar la autonomía y la responsabilidad fiscal de las CCAA: i) primero, otorgándoles mayor capacidad de decisión sobre los tributos que tienen cedidos; y ii) segundo, haciendo a las CCAA partícipes de la gestión tributaria.

El nuevo sistema de financiación autonómica incrementa la responsabilidad fiscal de las CCAA. Los porcentajes de participación autonómicos en los grandes impuestos estatales aumentan, pasando en el caso del IRPF del 33% actual al 50%, en el del IVA del 35% al 50% y en el de los impuestos especiales del 40% al 58%. Además, las CCAA podrán incidir, dentro de un mayor margen que el actual, sobre elementos esenciales del IRPF. En concreto, el nuevo modelo amplía dicha capacidad a la regulación del mínimo personal y familiar y la escala de gravamen de la base general, eliminándose la

limitación del modelo anterior que obligaba a mantener el mismo número de tramos que la escala estatal. Todo ello revertirá en una mayor autonomía tributaria.

Esta mayor responsabilidad se ha de valorar positivamente, estando más en línea con lo que ocurre en muchos estados federales. No obstante, quedan algunas cuestiones pendientes en materia de autonomía tributaria. La primera es estudiar la posibilidad de que el Estado ceda capacidad normativa sobre la fase minorista del IVA a las CCAA, sin que ello entre en conflicto con la normativa europea, y más teniendo en cuenta que algunos Estatutos de Autonomía, como el de Cataluña ofrecen esta posibilidad, y que el acuerdo de financiación de julio de 2009 establece que el Estado iniciará los procedimientos necesarios delante de la Unión Europea para que ello sea posible. La segunda es posibilitar que las CCAA, que así lo dispongan sus Estatutos, puedan participar en mayor medida en la gestión tributaria de los tributos cedidos a través de la creación de consorcios tributarios o convenios de colaboración con la AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria).

3.3. EQUIDAD HORIZONTAL Y NIVELACIÓN FISCAL

3.3.1. CONCEPTO DE EQUIDAD HORIZONTAL

Otro tipo de desequilibrio fiscal que puede surgir en un sector público descentralizado son los denominados horizontales. Estos tienen lugar entre las unidades de un mismo nivel de gobierno, como las CCAA, debido a la falta de correspondencia entre su capacidad para generar ingresos tributarios y sus necesidades de gasto. Las causas de los desequilibrios horizontales pueden ser: a) diferencias entre las CCAA en la capacidad fiscal per cápita; b) diferencias entre las CCAA en los costes unitarios de suministrar los servicios públicos; c) diferencias entre las CCAA en las necesidades de provisión de los servicios públicos per cápita.

La equidad horizontal persigue corregir los desequilibrios fiscales horizontales. El objetivo es permitir que las diferentes CCAA puedan prestar un nivel similar de los servicios públicos que tienen atribuidos y demandar un esfuerzo fiscal

similar a sus ciudadanos. Se trata de evitar que las CCAA más pobres se encuentren en la situación de haber de prestar un nivel de servicios inferior⁹. Por tanto, el principio de equidad horizontal significa solidaridad interterritorial, siendo con esta denominación como en muchas ocasiones nos referimos al principio de equidad horizontal.

El instrumento para corregir los desequilibrios fiscales horizontales son las subvenciones de nivelación fiscal. Estas se calculan mediante una fórmula con una serie de variables representativas de la capacidad fiscal y las necesidades de gasto. El análisis del sistema comparado nos proporciona numerosos ejemplos de cómo funcionan este tipo de subvenciones. Por un lado, éstas pueden tener un diseño horizontal cuando su único objetivo es la equidad horizontal, y un diseño horizontal y vertical cuando pretenden perseguir a la vez los dos objetivos de equidad vertical y horizontal. Por otra parte, la nivelación puede ser total o parcial. Es total cuando el grado de cobertura de los ingresos sobre las necesidades de gasto es la misma para todas las unidades de un mismo nivel de gobierno. Por tanto, se reducen totalmente las diferencias fiscales entre las diferentes jurisdicciones. En cambio, la nivelación parcial reduce las diferencias fiscales, pero no las elimina del todo.

3.3.2. Mecanismo de nivelación en el nuevo modelo

Con el nuevo modelo, los ingresos de las CCAA provendrán de tres bloques básicos:

- El primer bloque está constituido por el llamado Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales. Este se forma por el 75% de los recursos tributarios autonómicos, calculados en términos normativos, más una aportación adicional del Estado y se reparte entre las CCAA de acuerdo con una serie de variables representativas de sus necesidades de gasto. Son las siguientes: 30% población; 38% población sanitaria protegida ponderada por 7 tramos de edad¹⁰; 8,5% población de más de

⁹ Véase Castells, Sorribas y Vilalta (2005), pág.15.

¹⁰ Los tramos de edad y sus ponderaciones son los siguientes:

0-4 años	1,031
5-14 años	0,433
15-44 años	0,547

65 años; 20,5% población entre 0 y 16 años; 1,8% superficie; 0,6% dispersión y 0,6% insularidad. A este indicador de necesidades se le denomina población ajustada. En concreto, el Fondo de Garantía de cada Comunidad Autónoma (FG_i) es la diferencia entre sus necesidades de gasto (NG_i) y el 75% de sus ingresos tributarios normativos o capacidad fiscal (CF_i):

$$FG_i = NG_i - 75\% CF_i$$

Por tanto, el Fondo de Garantía de cada Comunidad Autónoma puede ser positivo o negativo, según reciba recursos del mismo o los aporte. El Fondo de Garantía es, pues, un mecanismo de nivelación que tiene tanto carácter vertical como horizontal, ya que se dota de aportaciones del Estado y de las CCAA. Asimismo, la nivelación del Fondo es total, ya que todas las CCAA dispondrán de los mismos recursos por habitante ajustado para hacer frente a los servicios esenciales del Estado del bienestar.

- El segundo bloque lo constituyen el 25% restante de los ingresos tributarios. Es decir, el 25% de los impuestos recaudados por cada comunidad revierte en sus arcas y no se nivela. Si nivelamos un 75% de los ingresos tributarios normativos y no nivelamos el 25%, el efecto es que a nivel global la nivelación es parcial. Ya que es lo mismo nivelar al 100% el 75% de los recursos, que nivelar al 75% el 100% de los recursos.

- El tercer bloque lo forman el Fondo de Suficiencia Global y los dos Fondos de Convergencia. El Fondo de Suficiencia garantiza el “statu quo” de las CCAA y que todas experimenten una mejora respecto de la situación actual. No obstante, es un “statu quo revisado”. Más concretamente, el “statu quo revisado” es la financiación que cada Comunidad obtiene en el 2009 por el anterior modelo más el reparto de los recursos adicionales en base a una serie de variables, siendo la que

45-54 años	0,904
55-64 años	1,292
65-74 años	2,175
Más de 75 años	2,759

tiene más peso el incremento de la población entre 1999 y 2009. Así, el Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad (FSG_i) es la diferencia entre el “statu quo revisado” de 2009 (SQR_i) y los tributos cedidos normativos (CF_i) más/menos el Fondo de Garantía (FG_i), según éste sea negativo o positivo. A su vez, el Fondo de Suficiencia puede resultar positivo o negativo.

$$FSG_i = SQR_i - CF_i \pm FG_i$$

Los Fondos de Convergencia están formados por el Fondo de Competitividad, que su objetivo es compensar aquellas CCAA que actualmente tienen una financiación per cápita por debajo de la media o inferior a su capacidad fiscal, y el Fondo de Cooperación, repartiéndose entre las Comunidades con menor riqueza relativa o que hayan perdido población. El Fondo de Garantía de los Servicios Básicos, el Fondo de Suficiencia y los Fondos de Convergencia evolucionan según el ITE (ingresos tributarios del Estado).

Una característica relevante del nuevo sistema es que por primera vez habrá un criterio explícito de equidad o solidaridad entre las CCAA, lo cual es muy satisfactorio. Su objetivo es garantizar que todas ellas puedan prestar los servicios fundamentales del Estado del bienestar (educación, sanidad, servicios sociales) en igualdad de condiciones. Este reparto conduce a que todos los ciudadanos tengan los mismos recursos en términos de población ajustada para la provisión de los servicios esenciales del Estado del bienestar con independencia de la Comunidad Autónoma de residencia.

Por tanto, el 75% de los ingresos tributarios autonómicos se reparten equitativamente, y el 25% restante revierte en las arcas de los gobiernos autonómicos, beneficiándose directamente del esfuerzo fiscal que realizan sus ciudadanos.

Además, el sistema será más estable en el tiempo por la revisión periódica de las variables de reparto y los principales parámetros estructurales. Las variables básicas, como la población y la capacidad fiscal, se actualizan anualmente. Los parámetros estructurales se revisan cada cinco años, lo que

garantiza el restablecimiento de la suficiencia financiera de las CCAA respecto a la administración central.

No obstante, el nuevo sistema de financiación autonómica deja algunas cuestiones pendientes. La consolidación del “statu quo” proporcionado por el antiguo modelo, a través del Fondo de Suficiencia Global, no permite que las diferencias actuales no justificadas y arbitrarias en financiación por habitante, puestas de manifiesto en el apartado 2.3.2, desaparezcan completamente. Ello supone una restricción para que el sistema evolucione hacia una pauta redistributiva más razonable. La pauta redistributiva del criterio de equidad hecho explícito (75% de los recursos tributarios nivelados y 25% de los mismos no nivelados) se desvirtúa. Esta consolidación del “statu quo”, aunque sea una vez añadidos los recursos adicionales aportados por el gobierno central, ha hecho necesaria la creación del Fondo de Competitividad a fin de poder mejorar la posición de las CCAA que estaban peor tratadas en el modelo de financiación autonómica de 2001: Madrid, Baleares y Cataluña, que tenían una financiación por habitante por debajo de la media a pesar de tener una capacidad fiscal notablemente por encima de aquella, o Murcia y Comunidad Valenciana, con una financiación por habitante también por debajo de la media. A su vez, como contrapartida al Fondo de Competitividad, se creó el de Cooperación, que por su objetivo de desarrollo regional, hubiera sido más idóneo que hubiera ido a engrosar el Fondo de Compensación Interterritorial. Estos Fondos dan una mayor complejidad al modelo, que se hubiera podido evitar instrumentando de otra forma el Fondo de Suficiencia Global. Este hubiera tenido que acercar gradualmente el nuevo modelo de financiación autonómica a la pauta distributiva del criterio de equidad adoptado. Por último, la evolución del modelo tampoco garantiza que se llegue a una pauta redistributiva más razonable.

3.4. VALORACIÓN GLOBAL

Con todo, la valoración global del nuevo modelo de financiación autonómica es positiva. Por varias razones: a) conduce a una financiación más en línea de un sistema federal; b) es un modelo fiscalmente responsable, que otorga más poder tributario a las CCAA; c) es un modelo solidario, que establece un criterio explícito y transparente de solidaridad, lo que ha de permitir una distribución de los recursos más justa que la existente actualmente, disminuyendo las diferencias actuales de financiación per cápita entre las CCAA; y d) es un modelo más estable en el tiempo porque se actualiza periódicamente.

4. OTRAS CUESTIONES PENDIENTES

4.1. INCLUSIÓN DE LAS CCAA FORALES EN EL MECANISMO DE NIVELACIÓN

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

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

4.2. MEJORAR LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Haría falta emprender reformas institucionales que faciliten la coordinación entre los diferentes agentes que intervienen en la negociación y en el seguimiento del modelo de financiación. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, que debería cumplir una función de este tipo, se ha caracterizado a veces por su discrecionalidad y falta de transparencia. Además, el Senado que debería funcionar como una cámara de representación territorial en donde canalizar los posibles conflictos entre territorios, tampoco cumple esta función. Por ello, la reforma del Senado para convertirlo en una cámara genuina de representación territorial debería estar en la agenda política de un futuro no muy lejano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSCH, N. (2006a), “La equidad interterritorial entre las Comunidades Autónomas a través del fondo de suficiencia”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 2.
- BOSCH, N. (2006b), “El finançament dels governs subcentrals en els països federals”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 3, págs. 87-120.
- BOSCH, N. (2008), “Una visión crítica del modelo de financiación autonómica”, *Investigaciones Regionales*, 13, págs. 269-276.
- BOSCH, N. (2009), “El sistema de nivelación fiscal entre las Comunidades Autónomas”, *Revista de Estudios Regionales*, vol. Ext. VIII, págs. 73-82.
- CASTELLS, A; SORRIBAS P y VILALTA, M. (2005), *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA*, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, Instituto de Estudios Fiscales, Barcelona.