

FEDERALISMO FISCAL EN ESPAÑA

*Por Alfonso Utrilla de la Hoz
Profesor titular del Departamento de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid*

1. INTRODUCCIÓN.

El análisis de los principales indicadores sobre las administraciones territoriales en el sector público español pone de relieve la importante presencia que han alcanzado las Comunidades Autónomas. Su dimensión presupuestaria permite homologarlas con otros países europeos federales. Las características y evolución del sistema de financiación regional en España ponen de manifiesto los avances alcanzados en corresponsabilidad fiscal y también las diferencias entre las Comunidades de régimen común y foral y otros problemas asociados al diseño del sistema. El nuevo modelo aprobado el pasado diciembre aborda satisfactoriamente algunos de ellos, paliando las consecuencias financieras de la caída de los recursos tributarios a consecuencia de la fuerte crisis económica. Esta, de persistir, puede incidir muy negativamente en la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas.

A continuación se exponen los principales aspectos asociados a las cuestiones mencionadas.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN TÉRMINOS COMPARADOS.

La situación comparada del gasto de las Administraciones Públicas en los países de la Unión Europea con gobiernos intermedios apunta hacia una mayor descentralización del gasto en España que en los países federales., con un 54,3% del gasto total en 2008, frente al 42,7% de Bélgica, el 44,4% de Alemania o el 33,5% de Austria. España es el único de estos países donde el gasto regional en términos de PIB es igual al de la Administración Central. Los gobiernos regionales en España administraban un 38,6% del gasto del conjunto

de las Administraciones Públicas, 10 puntos más que en Bélgica o Alemania y 20 puntos más que en Austria.

Este importante peso de las administraciones regionales en el gasto se debe a la descentralización de la mayor parte del gasto en las prestaciones en especie del Estado del Bienestar, como educación o sanidad. La mayor descentralización en sanidad y educación, especialmente de la primera. Así, en el caso de España, más del 90% del gasto público en sanidad y educación está descentralizado.

C.1. GASTO PÚBLICO Y DESCENTRALIZACIÓN

GASTO PÚBLICO	2002	2007	2008
A.CENTRAL %/PIB			
BÉLGICA	27,9%	27,7%	28,8%
ALEMANIA	14,3%	14,2%	13,8%
ESPAÑA	16,2%	15,0%	15,6%
AUSTRIA	28,1%	26,2%	25,8%
A.REGIONAL			
BÉLGICA	13,9%	13,8%	14,5%
ALEMANIA	13,5%	12,2%	12,3%
ESPAÑA	13,3%	14,8%	15,6%
AUSTRIA	9,0%	8,7%	8,8%
A.LOCAL			
BÉLGICA	6,8%	6,7%	6,8%
ALEMANIA	7,3%	7,2%	7,2%
ESPAÑA	6,0%	6,4%	6,4%
AUSTRIA	7,8%	7,5%	7,5%
%REGIONAL/AAPP			
BÉLGICA	27,9%	28,5%	29,1%
ALEMANIA	28,0%	27,6%	28,1%
ESPAÑA	34,2%	38,2%	38,6%
AUSTRIA	17,7%	17,9%	18,1%
%TERRITORIAL/AAPP			
BÉLGICA	41,5%	42,4%	42,7%
ALEMANIA	43,2%	43,9%	44,4%
ESPAÑA	49,6%	54,6%	54,3%
AUSTRIA	32,9%	33,3%	33,5%

Fuente: Eurostat y elaboración propia

C.2. DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO EN SANIDAD Y EDUCACIÓN

SANIDAD Y EDUCACIÓN	2002	2007
A.REGIONAL (SAN+EDU/Total)		
BÉLGICA	39,8%	39,4%
ALEMANIA	27,4%	27,8%
ESPAÑA	61,5%	62,0%
AUSTRIA	42,4%	44,8%
%REGIONAL SANIDAD		
BÉLGICA	1,6%	2,4%
ALEMANIA	6,8%	6,9%
ESPAÑA	81,1%	91,4%
AUSTRIA	28,8%	29,3%
%REGIONAL EDUCACIÓN		
BÉLGICA	91,4%	91,3%
ALEMANIA	78,1%	76,7%
ESPAÑA	90,9%	90,8%
AUSTRIA	30,9%	32,6%

Fuente: Eurostat y elaboración propia

La descentralización del gasto tiene también su paralelismo en la descentralización de los ingresos y en la profundización de la corresponsabilidad fiscal, aunque de forma menos acentuada.

El análisis comparado con la evolución de los ingresos tributarios de otros países europeos descentralizados cuyos niveles regionales se financian también en mayor o menor medida a través de participaciones en impuestos, impuestos cedidos o propios permite aproximarnos a esta cuestión.

Como puede observarse, el peso de los impuestos en la financiación regional es también significativo en España en términos comparados. Suponen más de la mitad de los ingresos regionales, alrededor del 7,5% del PIB en 2008, y representan el 35,3% de los impuestos del conjunto de las Administraciones Públicas.

La evolución reciente de los ingresos tributarios en España presenta diferencias muy importantes respecto a otros países descentralizados. En sólo 2 años, entre 2007 y 2009, la presión fiscal ha disminuido casi 7 puntos de PIB, planteándose una recuperación suave, situándose en 2012 aún por debajo de los niveles de 2008.

La caída de la recaudación en España ha sido de más de 73 mil millones de euros en sólo 2 años, muy superior a la de nuestro entorno. Las perspectivas hasta 2012 de aumento de la recaudación en más de 47 mil millones pueden ser poco realistas en un contexto de lenta recuperación.

C.3. DESCENTRALIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN PAÍSES DESCENTRALIZADOS

A.Regional 2008	Bélgica	Alemania	Austria	España
%Impuestos	15,5%	72,9%	36,7%	52,1%
%Transferencias	70,8%	15,0%	48,1%	39,7%
%Otros	13,6%	12,0%	15,2%	8,2%
Impuestos %/PIB	2,2%	8,9%	3,3%	7,5%
%Impuestos/AAPP	7,5%	37,2%	11,8%	35,3%
indirectos	10,6%	30,5%	10,1%	44,2%
directos	1,7%	43,5%	13,4%	26,3%
capital	92,8%	100,0%	12,2%	59,4%

Fuente: Eurostat y elaboración propia

C.4. PESO DE LOS IMPUESTOS EN EL PIB EN PAÍSES DESCENTRALIZADOS

Impuestos	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Austria	27,6%	28,2%	27,0%	26,1%	26,3%	26,6%
Alemania	23,9%	23,9%	23,5%	22,5%	22,0%	22,0%
Bélgica	29,7%	29,8%	28,0%	29,4%	29,5%	29,7%
España	25,1%	21,1%	18,2%	19,5%	20,3%	20,9%

Fuente: Eurostat y elaboración propia

C.5. EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS EN PAÍSES DESCENTRALIZADOS

Impuestos sobre año anterior	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Austria	7,4%	6,2%	-5,9%	-1,3%	3,7%	4,6%
Alemania	8,6%	2,9%	-5,5%	-2,3%	0,7%	3,0%
Bélgica	3,2%	3,2%	-7,9%	7,5%	4,0%	4,8%
España	9,8%	-13,2%	-16,7%	7,4%	7,5%	8,0%

Fuente: Eurostat y elaboración propia

3. LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA: CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN.

A lo largo del último cuarto de siglo el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común ha ido evolucionando desde posiciones de mayor dependencia financiera de las transferencias condicionadas y de un sistema mayoritario de participación de ingresos generales del Estado hacia un mayor grado de autonomía. Así se pone de manifiesto en el cuadro 6 donde se puede apreciar en el último ejercicio liquidado (2007) la importancia de la financiación incondicionada, el peso cada vez más significativo de los tributos en sus recursos, las posibilidades de ejercicio de capacidad normativa y la relevancia de los impuestos compartidos con la Administración Central, destacando los siguientes rasgos característicos en la evolución del sistema:

- El tránsito desde la financiación condicionada a una financiación incondicionada, que representa ya el 86,5% de los ingresos regionales.
- El tránsito de un sistema de participación en ingresos del Estado a uno de corresponsabilidad fiscal, basado en la importancia de los tributos, que suponen ya el 60,4% de la financiación, con un mayor uso potencial de la capacidad normativa, que pueden ejercer sobre el 65,1% de los tributos asignados.
- El tránsito desde un sistema de separación de fuentes tributarias a un modelo de impuestos compartidos, que representan cerca del 65% de los recursos tributarios regionales.

C.6. PESO RELATIVO DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN

2007	Condicionados	Incondicionados	Tributos	Transferencias	Cap.normativa	Compartidos
CATALUÑA	11,3%	88,7%	75,7%	24,3%	67,9%	64,6%
GALICIA	13,0%	87,0%	45,6%	54,4%	58,6%	69,3%
ANDALUCÍA	16,3%	83,7%	47,0%	53,0%	60,5%	64,6%
PRINCIPADO DE						
ASTURIAS	17,8%	82,2%	51,0%	49,0%	62,1%	69,2%
CANTABRIA	9,3%	90,7%	55,4%	44,6%	63,1%	65,3%
LA RIOJA	8,8%	91,2%	54,7%	45,3%	64,7%	65,7%
REGIÓN DE						
MURCIA	14,4%	85,6%	57,5%	42,5%	63,2%	60,1%
COMUNITAT						
VALENCIANA	9,5%	90,5%	69,3%	30,7%	64,5%	62,3%
ARAGÓN	15,7%	84,3%	58,5%	41,5%	63,9%	67,4%
CASTILLA-LA						
MANCHA	20,2%	79,8%	44,6%	55,4%	60,3%	64,5%
CANARIAS	13,9%	86,1%	30,8%	69,2%	96,7%	44,0%
EXTREMADURA	25,0%	75,0%	29,4%	70,6%	53,4%	71,8%
ILLES BALEARS	7,7%	92,3%	98,8%	1,2%	56,5%	65,1%
MADRID	7,1%	92,9%	94,1%	5,9%	70,7%	66,1%
CASTILLA Y						
LEÓN	17,5%	82,5%	46,8%	53,2%	58,4%	70,3%
TOTAL	13,5%	86,5%	60,4%	39,6%	65,1%	64,9%

FUENTE: MEH y elaboración propia

4. PROBLEMAS DEL MODELO EN NIVELACIÓN Y RESULTADOS. EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN.

El sistema hasta ahora vigente ha ofrecido unos resultados aceptables en este tránsito hacia un modelo de mayor autonomía garantizando un grado de nivelación importante. Con características regionales económicas y demográficas muy diferentes y un tamaño territorial muy diverso, no siempre resulta fácil articular un modelo de descentralización homogéneo.

Partiendo de un sistema de coste efectivo basado en el despliegue territorial preexistente al Estado de las Autonomía, el modelo ha ido ganando en objetividad a través de la introducción de variables de necesidad basadas en criterios sociodemográficos. No obstante, la desigual situación de partida y la aplicación de cláusulas de statu-quo han impedido cubrir por igual las mismas necesidades objetivas. La introducción de mayores dosis de corresponsabilidad fiscal y el mantenimiento del reparto de los fondos en función del criterio de necesidad obliga a generar unos efectos redistributivos significativos, como se desprende del cuadro 7.

C.7. ÍNDICE RELATIVO RECURSOS DEL SISTEMA Y EFECTOS DE LA NIVELACIÓN

Recursos per- cápita 2007	Sistema	Rec.tributarios
CATALUÑA	99	121
GALICIA	108	81
ANDALUCÍA	102	82
PRINCIPADO DE ASTURIAS	107	95
CANTABRIA	122	107
LA RIOJA	119	102
REGIÓN DE MURCIA	95	91
COMUNITAT VALENCIANA	89	98
ARAGÓN	109	109
CASTILLA-LA MANCHA	107	86
CANARIAS	92	43
EXTREMADURA	115	64
ILLES BALEARS	90	138
MADRID	94	137
CASTILLA Y LEÓN	111	90
TOTAL	100	100

FUENTE: MEH y elaboración propia

No obstante, la existencia de 2 regímenes de financiación basados en criterios diferentes introduce distorsiones muy significativas respecto a las Comunidades de régimen foral, que cuentan con mayores recursos relativos para atender competencias similares. Estas cuentan así con un más de un 30% de recursos adicionales en financiación per-cápita, lo que les permite disponer de un mayor nivel de gasto en las principales políticas administradas, como educación, sanidad o servicios sociales, compatible con menores dificultades presupuestarias.

La crisis económica que incide de forma especialmente grave en la capacidad recaudatoria del sistema tributario español se está dejando notar en los resultados esperados del modelo tal como estaba configurado. El sistema de régimen común funciona a partir de entregas a cuenta que se regularizan con 2 años de retraso a través de una liquidación definitiva. El brusco empeoramiento de la recaudación de los impuestos compartidos sobre las previsiones iniciales hace que tras la última liquidación efectuada (2007) que resultó positiva las siguientes correspondientes al ejercicio 2008 y especialmente la de 2009 a liquidar en 2011 fuesen a resultar muy negativas, tal y como aparece en el cuadro 10.

C.8. ÍNDICE RELATIVO RECURSOS DEL MODELO DE RÉGIMEN COMÚN Y FORAL

2007 FINANCIACIÓN				
TOTAL	Total	Población	Euros/h	Índice
CATALUÑA	22.136.875	7.210.508	3.070	95
GALICIA	9.404.001	2.772.533	3.392	105
ANDALUCÍA	26.476.223	8.059.461	3.285	102
PRINCIPADO DE				
ASTURIAS	3.833.224	1.074.862	3.566	111
CANTABRIA	2.088.710	572.824	3.646	113
LA RIOJA	1.103.866	308.968	3.573	111
REGIÓN DE MURCIA	4.211.558	1.392.117	3.025	94
COMUNITAT				
VALENCIANA	13.204.855	4.885.029	2.703	84
ARAGÓN	4.595.226	1.296.655	3.544	110
CASTILLA-LA MANCHA	7.180.596	1.977.304	3.632	113
CANARIAS	6.182.805	2.025.951	3.052	95
EXTREMADURA	4.515.104	1.089.990	4.142	128
ILLES BALEARS	2.757.349	1.030.650	2.675	83
MADRID	16.689.413	6.081.689	2.744	85
CASTILLA Y LEÓN	9.169.046	2.528.417	3.626	112
TOTAL R.COMÚN	133.548.852	42.306.958	3.157	98
NAVARRA RECURSOS				
DISPONIBLES	2.819.214	605.876	4.653	144
PAÍS VASCO	8.883.763	2.141.860	4.148	129
Forales	11.702.977	2.747.736	4.259	132
TOTAL	145.251.829	45.054.694	3.224	100

FUENTE: MEH y elaboración propia

C.9. ÍNDICE RELATIVO DE GASTO REGIONAL EN COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN Y FORAL

Obligaciones reconocidas 2007	Total	País			
		Vasco	Navarra	Forales	Comunes
TOTAL GASTOS SIN PAC					
millones euros	148.296.314	8.544.075	4.293.466	12.837.540	135.458.774
Sin transferencias a otras					
AAPP	146.547.971	8.544.075	3.394.829	11.938.904	134.609.067
Población	45.054.694	2.141.860	605.876	2.747.736	42.306.958
Euros/h	3.253	3.989	5.603	4.345	3.182
Índice	100	123	172	134	98
3.1 Sanidad	1.183	1.369	1.376	1.370	1.170
3.2 Educación	786	1.130	924	1.084	767
4.5 Infraestructuras	243	205	440	257	242
2.3 Servicios Sociales y Promoción Social	186	154	407	210	185
Total políticas prioritarias	2.398	2.857	3.147	2.921	2.364
%/Total	73,7%	71,6%	56,2%	67,2%	74,3%
3.1 Sanidad	100	116	116	116	99
3.2 Educación	100	144	118	138	98
4.5 Infraestructuras	100	84	181	106	100
2.3 Servicios Sociales y Promoción Social	100	83	218	113	99
Total políticas prioritarias	100	119	131	122	99

FUENTE: MEH y elaboración propia

C.10. AVANCE DE LIQUIDACIÓN DEL SISTEMA EN 2009

Total	2009		2011
	A cuenta	Final	Diferencia
CATALUÑA	14.271.839	11.008.091	-3.263.748
GALICIA	6.703.754	4.761.727	-1.942.027
ANDALUCÍA	17.305.830	12.352.395	-4.953.435
ASTURIAS	2.531.950	1.835.930	-696.020
CANTABRIA	1.497.069	1.084.607	-412.462
LA RIOJA	790.187	571.583	-218.604
MURCIA	2.634.970	1.922.219	-712.751
VALENCIA	8.610.466	6.453.144	-2.157.322
ARAGÓN	3.066.887	2.264.822	-802.065
CASTILLA-LA MANCHA	4.428.612	3.213.112	-1.215.500
CANARIAS	4.131.421	2.867.738	-1.263.683
EXTREMADURA	2.877.641	1.997.522	-880.119
ILLES BALEARS	1.627.638	1.265.592	-362.046
MADRID	10.949.492	8.922.408	-2.027.084
CASTILLA Y LEÓN	6.157.055	4.454.295	-1.702.760
			-
Total	87.584.811	64.975.184	22.609.627

FUENTE: MEH y elaboración propia

Estas circunstancias, junto con otros aspectos relacionados con las reformas estatutarias y el agotamiento de un modelo que no reflejaba adecuadamente el cambio significativo en la localización de la población regional están detrás del cambio de sistema suscrito por las 15 Comunidades Autónomas de régimen común.

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía desde el 1 de enero de 2009, incluyendo la garantía de financiación de servicios públicos fundamentales, los fondos de convergencia autonómica, el establecimiento del régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y los órganos de coordinación de la gestión tributaria. Los ejes básicos de este nuevo sistema son:

- El refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar. Mediante la incorporación por el Estado de recursos adicionales que se integran gradualmente en el nuevo sistema, dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria.

- El incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas. El refuerzo de la equidad se instrumenta básicamente a través del nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el cual garantiza que todas las Comunidades Autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, no sólo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro. También contribuyen a incrementar la equidad en el sistema los Fondos de Convergencia, creados mediante fondos adicionales del Estado con los objetivos de reforzar la convergencia en financiación per cápita y la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos. El principio de suficiencia, por su parte, queda garantizado mediante el Fondo de Suficiencia Global, que permite asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, al tiempo que se respetan los resultados del modelo actual a través de la cláusula del statu quo, de manera que ninguna pierda con el cambio de modelo.

- El aumento de la autonomía y la corresponsabilidad. Mediante el aumento de los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas y el incremento de las competencias normativas. Igualmente se refuerza la colaboración recíproca entre las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como la posibilidad de delegar en las Comunidades Autónomas la revisión en vía administrativa de los actos de gestión dictados por sus Administraciones tributarias.

- La mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos. Se introducen mecanismos efectivos y explícitos de ajuste de los recursos a las necesidades de los ciudadanos mediante la actualización anual de las variables que determinan la

necesidad de financiación a efectos de calcular la participación en el Fondo de Garantía de cada Comunidad Autónoma, además de preverse una evaluación quinquenal de los resultados del sistema. Uno de los aspectos que ayudan a paliar las deficiencias del sistema tributario es la posibilidad de aplazamiento y fraccionamiento a favor de las Comunidades y Ciudades Autónomas del reintegro de las cantidades que resulten a favor del Estado en las liquidaciones de los ejercicios 2008 y 2009.

Entre las mejoras destacables del nuevo sistema se encuentra, pues, la definición de unos servicios esenciales nivelados permanentemente a través de la actualización dinámica de las principales variables sociodemográficas. No obstante se introduce en el modelo una mayor complejidad técnica y una incertidumbre sobre su sostenibilidad financiera a medio y largo plazo al eliminarse las garantías preexistentes, dependiendo exclusivamente de la marcha de los impuestos cedidos y compartidos.

El criterio de necesidad de los servicios esenciales, en los que se incluyen las principales políticas de gasto, se basa en el concepto de población ajustada, que supone de entrada cambios importantes en algunas Comunidades Autónomas.

C.11. CAMBIOS RELATIVOS ENTRE POBLACIÓN Y POBLACIÓN AJUSTADA EN EL NUEVO SISTEMA

	2007 Población	Pob.ajustada	Diferencia	%
Cataluña	7.210.508	7.117.437	-93.071	-1,3%
Galicia	2.772.533	2.929.898	157.365	5,7%
Andalucía	8.059.461	7.939.242	-120.219	-1,5%
Asturias	1.074.862	1.111.259	36.397	3,4%
Cantabria	572.824	570.318	-2.506	-0,4%
La Rioja	308.968	313.070	4.102	1,3%
Murcia	1.392.117	1.365.915	-26.202	-1,9%
C. Valenciana	4.885.029	4.783.008	-102.021	-2,1%
Aragón	1.296.655	1.368.284	71.629	5,5%
Castilla-La Mancha	1.977.304	2.110.248	132.944	6,7%
Canarias	2.025.951	2.086.567	60.616	3,0%
Extremadura	1.089.990	1.158.764	68.774	6,3%
Baleares	1.030.650	1.040.238	9.588	0,9%
Madrid	6.081.689	5.703.404	-378.285	-6,2%
Castilla y León	2.528.417	2.709.305	180.888	7,2%
Total	42.306.958	42.306.958	0	0,0%

FUENTE: elaboración propia

La incorporación de fondos adicionales, de los que se desconoce su reparto definitivo, ayuda en este contexto de carencia de recursos tributarios a paliar en parte los problemas de liquidación del sistema anterior, a la vez que corrige en parte algunas deficiencias de equidad del anterior modelo.

C.12. ESTIMACIÓN DEL REPARTO DE LOS FONDOS ADICIONALES DEL NUEVO MODELO EN VALORES DE 2009

Miles euros	Reparto recursos adicionales			
	2009	2009	2009	2010
	General	F.Competitividad	F.Cooperación	Añadido
Cataluña	952.291	844.814	0	419.760
Galicia	197.304	0	254.800	162.313
Andalucía	779.715	0	332.813	574.081
Principado de Asturias	54.357	0	95.256	65.756
Cantabria	55.213	0	18.102	39.152
La Rioja	45.003	0	0	25.611
Región de Murcia	210.357	94.690	54.379	87.240
C.Valenciana	717.827	571.802	0	205.059
Aragón	145.746	0	36.389	90.375
Castilla-La Mancha	259.255	0	81.444	137.865
Canarias	301.423	248.258	0	83.249
Extremadura	56.263	0	107.304	68.747
Illes Balears	173.975	125.902	0	55.729
Madrid	877.046	687.034	0	239.272
Castilla y León	174.224	0	219.514	145.790
Total CC.AA.	5.000.000	2.572.500	1.200.000	2.400.000

FUENTE: elaboración propia

5. EL CONTEXTO ECONÓMICO: CRISIS FISCAL Y AJUSTE PRESUPUESTARIO.

Más allá de los aspectos relacionados con el diseño y funcionamiento del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es preciso destacar la incidencia que tiene sobre el mismo la actual coyuntura económica en general y, de forma específica, la evolución de la recaudación tributaria.

La evolución comparada del sector público regional en los países descentralizados europeos muestra el empeoramiento progresivo de sus

desequilibrios presupuestarios, agravado en el caso español en consonancia con los mayores desequilibrios en el conjunto de las Administraciones Públicas. Con los datos previstos para 2009 contenidos en los respectivos Programas de Estabilidad presentados recientemente ante las autoridades comunitarias el déficit público español alcanza el 62,6% de los ingresos impositivos, frente al 13% en Austria, el 13,6% en Alemania o el 21,1% en Bélgica. En este ejercicio el déficit regional se situaría en más de 23 mil millones de euros, el 2,2% del PIB, muy superior al del resto de países analizados. Más preocupantes son, sin embargo, las previsiones oficiales para 2010 y 2011, año en que se elevan las previsiones hasta el 4,2% del PIB y cerca de 46 mil millones.

C.13. PREVISIONES DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIDAD DE PAÍSES DESCENTRALIZADOS

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Austria						
Déficit AAPP	-1.496	-1.253	-9.698	-13.296	-11.644	-9.933
Regional	215	302	-831	-849	-582	-301
Impuestos	74.855	79.505	74.810	73.835	76.559	80.065
Déficit/impuestos	2,0%	1,6%	13,0%	18,0%	15,2%	12,4%
Alemania						
Déficit AAPP						
%/PIB	4.880	1.050	-76.911	-134.834	-113.628	-91.029
Regional (incluye local)	4.640	1.160	-24.035	-49.030	-50.501	-39.012
Impuestos	580.510	597.370	564.812	551.593	555.515	572.181
Déficit/impuestos	-0,8%	-0,2%	13,6%	24,4%	20,5%	15,9%
Bélgica						
Déficit AAPP						
%/PIB	-661	-4.041	-19.929	-16.603	-14.692	-11.191
Regional	1.235	-206	-2.027	-2.075	-1.075	-746
Impuestos	99.495	102.689	94.579	101.691	105.711	110.791
Déficit/impuestos	0,7%	3,9%	21,1%	16,3%	13,9%	10,1%
España						
Déficit AAPP						
%/PIB	20.066	-44.260	-119.870	-103.252	-81.627	-60.510
Regional	-2.346	-16.992	-23.133	-33.715	-45.711	-17.125
Impuestos	264.627	229.802	191.372	205.451	220.938	238.614
Déficit/impuestos	-7,6%	19,3%	62,6%	50,3%	36,9%	25,4%

Fuente: Eurostat y elaboración propia

C.14. PREVISIONES DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIDAD DE PAÍSES DESCENTRALIZADOS (%/PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Austria						
Déficit AAPP						
%/PIB	-0,6%	-0,4	-3,5	-4,7	-4,0	-3,3
Regional	0,1%	0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1
Impuestos	27,6%	28,2	27,0	26,1	26,3	26,6
Alemania						
Déficit AAPP						
%/PIB	0,2%	0,0	-3,2	-5,5	-4,5	-3,5
Regional (incluye local)	0,2%	0,3	-1,0	-2,0	-2,0	-1,5
Impuestos	23,9%	23,7	23,5	22,5	22,0	22,0
Bélgica						
Déficit AAPP						
%/PIB	-0,2%	-1,2	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0
Regional	0,4%	-0,1	-0,6	-0,6	-0,3	-0,2
Impuestos	29,7%	29,8	28,0	29,4	29,5	29,7
España						
Déficit AAPP						
%/PIB	1,9%	-4,1	-11,4	-9,8	-7,5	-5,3
Regional	-0,2%	-1,6	-2,2	-3,2	-4,2	-1,5
Impuestos	25,1%	21,1	18,2	19,5	20,3	20,9

Fuente: Eurostat y elaboración propia

La caída en la recaudación tributaria en España afecta a todos los niveles de gobierno, aunque ha incidido de forma más intensa en los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, más vinculados a la evolución del sector inmobiliario, tal como se refleja en el cuadro 15. El computo temporal del sistema de entregas a cuenta y de anticipos efectuados limita la caída de los tributos totales regionales y pospone sus efectos en el tiempo hasta que se computen las liquidaciones definitivos diferenciales. Este aplazamiento es el que se refleja en las previsiones contables tan negativas para 2011.

C.15. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR ADMINISTRACIONES

millones euros y %	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008
TRIBUTOS LOCALES	14.802	16.235	16.803	15.838	9,7%	3,5%	-5,7%
TRIBUTOS AAPP	214.385	241.094	264.627	229.802	12,5%	9,8%	13,2%
TRIBUTOS CEDIDOS CCAA	21.210	24.357	23.466	16.806	14,8%	-3,7%	28,4%
TRIBUTOS TOTALES CCAA	71.595	79.626	84.307	81.217	11,2%	5,9%	-3,7%

FUENTE: MEH y elaboración propia

Si hasta 2007 la recaudación global de los tributos compartidos por la Administración Central y las Comunidades Autónomas había resultado superior a las previsiones presupuestarias iniciales, en 2008 se cambia esta tendencia y en 2009 se profundiza. En este último año la recaudación líquida en el IRPF ha caído un 10,5%, el IVA lo ha hecho en un 30,1% y los impuestos especiales, salvo el de labores del tabaco también han disminuido su recaudación. Frente a este comportamiento negativo de 2009 las previsiones oficiales para 2010 apuntan a un fuerte crecimiento impositivo, con un aumento del IRPF y del IVA del 10% sobre la recaudación final del año anterior y un aumento significativo de la recaudación de los principales impuestos especiales, como el que recae sobre las labores del tabaco (19%) y de hidrocarburos (6,2%). Sin embargo, este aumento esperado en la recaudación no se corresponde con los datos de inicio del ejercicio en los meses de enero y febrero, que mantienen la tendencia anterior. En consecuencia, las previsiones oficiales sobre la evolución de los impuestos parecen excesivamente optimistas, al menos a corto plazo.

Uno de los aspectos clave en la financiación regional es la evolución del índice que mide la evolución de los ingresos del Estado -una vez descontadas las entregas a cuenta efectuadas en el ejercicio y la liquidación final diferencial con un retraso de 2 años- (ITE), que sirve para actualizar la recaudación normativa de los tributos cedidos y las transferencias incondicionadas del Estado a las Comunidades Autónomas canalizadas a través del Fondo de Suficiencia. En el

nuevo modelo su incidencia es aún más significativa, ya que es el indicador utilizado para actualizar el nuevo Fondo de Suficiencia Global y los fondos de convergencia (el Fondo de Competitividad y el de Cohesión), así como de otras variables relevantes.

Como puede observarse en el cuadro 17, en términos interanuales se han venido produciendo algunas diferencias significativas entre los índices utilizados para este indicador de forma provisional y su cálculo definitivo. Mientras en 2005 y 2006 los valores definitivos en términos interanuales fueron superiores a los provisionales y en 2007 ambos fueron similares, en 2008 y 2009 los valores definitivos fueron claramente peores. En 2010 ya se ha producido un ajuste más realista de las entregas a cuenta efectuadas y el índice anual provisional se ha reducido en mayor medida. La posibilidad de aplazamiento de la liquidación definitiva de 2008 a lo largo de los próximos años permitirá un mayor acercamiento entre los índices provisionales y definitivos, aunque el cierre de la brecha a corto plazo resulta muy poco probable.

C.16. DIFERENCIAS ENTRE PREVISIONES Y RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS COMPARTIDOS

miles euros	Recaudación		Diferencias	%	% / año anterior
	Previsión	07			
IRPF	61.950.000	72.614.271	10.664.271	17,2%	15,6%
IVA	57.910.000	55.849.369	-2.060.631	-3,6%	2,2%
Alcohol	1.017.000	934.646	-82.354	-8,1%	2,2%
P.Intermedios	21.000	20.833	-167	-0,8%	0,9%
Cerveza	274.000	286.357	12.357	4,5%	2,5%
Tabaco	6.130.000	6.765.308	635.308	10,4%	12,8%
Hidrocarburos	10.591.000	10.714.955	123.955	1,2%	2,9%
Total	137.893.000	147.185.738	9.292.738	6,7%	9,0%

	Recaudación		Diferencias	%	% / año anterior
	Previsión	08			
IRPF	70.579.000	71.341.144	762.144	1,1%	-1,8%
			-		
IVA	61.279.000	48.020.790	13.258.210	-21,6%	-14,0%
Alcohol	1.028.000	902.960	-125.040	-12,2%	-3,4%
P.Intermedios	23.000	19.764	-3.236	-14,1%	-5,1%
Cerveza	300.000	284.991	-15.009	-5,0%	-0,5%
Tabaco	6.642.000	7.023.688	381.688	5,7%	3,8%
Hidrocarburos	10.849.000	10.151.963	-697.037	-6,4%	-5,3%
			-		
Total	150.700.000	137.745.300	12.954.700	-8,6%	-6,4%

	Recaudación		Diferencias	%	% / año anterior
	Previsión	09			
			-		
IRPF	77.444.000	63.857.000	13.587.000	-17,5%	-10,5%
			-		
IVA	53.323.000	33.573.000	19.750.000	-37,0%	-30,1%
Alcohol	953.000	802.000	-151.000	-15,8%	-11,2%
P.Intermedios	21.000	18.000	-3.000	-14,3%	-8,9%
Cerveza	292.000	277.000	-15.000	-5,1%	-2,8%
Tabaco	7.452.000	7.131.000	-321.000	-4,3%	1,5%
Hidrocarburos	10.486.000	9.850.000	-636.000	-6,1%	-3,0%
			-		
Total	149.971.000	115.508.000	34.463.000	-23,0%	-16,1%

FUENTE: MEH y elaboración propia

C.17. DIFERENCIAS ENTRE LA EVOLUCIÓN DEL ITE PROVISIONAL Y DEFINITIVO

CÁLCULO ITE	ITEp		Base 2007	ITEd		Base 2007
	Base 99	%		Base 99	%	
1999	1,0000			1,0000		
2002				1,2129		
2003	1,2677	3,53%		1,2951	6,78%	
2004	1,3357	5,37%		1,3325	2,89%	
2005	1,4236	6,58%		1,5046	12,92%	
2006	1,5411	8,25%		1,6935	12,55%	
2007	1,6561	7,46%	1,0000	1,8187	7,39%	1,0000
2008	1,7627	6,44%	1,0644	1,5072	-17,13%	0,8287
2009	1,7026	-3,41%	1,0281	1,0665	-29,24%	0,5864
2010	1,5598	-8,39%	0,9419			

FUENTE: MEH y elaboración propia

Ante la erosión del sistema tributario y su incidencia en las cuentas regionales cabe preguntarse como están diseñando sus políticas presupuestarias las Comunidades Autónomas a corto plazo. El cuadro 18 muestra la evolución entre 2009 y 2010 de los presupuestos del conjunto de Comunidades Autónomas. Ante una caída prevista de los ingresos impositivos del 19% el conjunto de gobiernos regionales han prácticamente congelado los gastos no financieros y reducido en un 9,5% sus gastos de capital. Como consecuencia de este comportamiento diferencial entre ingresos y gastos el déficit inicialmente previsto aumenta en más de 14,2 mil millones de euros hasta representar el 16,2% de los ingresos no financieros y el ahorro presenta un signo negativo.

En este contexto tendrán que hacerse mayores sacrificios en el gasto regional para tratar de reconducir los saldos presupuestarios a medio plazo a unas dimensiones sostenibles.

C.18. EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS

PRESUPUESTOS INICIALES	2009	2010	%/09
Ahorro/desahorro	13.192.633	-3.059.506	
Déficit/superávit	-10.218.450	-24.444.617	
En % ingresos no financieros	-6,2%	-16,2%	
Déficit/superávit primario	-7.478.233	-20.729.876	
Impuestos	81.615.390	66.069.069	-19,0%
En % ingresos no financieros	49,5%	43,8%	
Gastos capital	32.972.851	29.839.229	-9,5%
En % gastos no financieros	18,8%	17,0%	
Gastos no financieros	175.030.037	175.308.624	0,2%
Ingresos no financieros	164.811.587	150.864.008	-8,5%

FUENTE: MEH y elaboración propia