

Claves sobre la propuesta del Estado de nuevo modelo de financiación autonómica: funcionamiento, evolución y aplicación gradual

César Cantalapiedra
Susana Borraz*

El proceso de negociación del nuevo modelo de financiación autonómica, que inició su andadura hace más de dos años, parece acercarse a su fin. Una vez más, la aportación de nuevos recursos al sistema propuesto constituye la llave decisiva para alcanzar un acuerdo. Los 11.000 millones de euros que se propone incorporar al sistema suponen un 9,6 por 100 de la restricción inicial del año base, 114.580 millones, y supone un incremento significativo con respecto a la negociación precedente, en la que la aportación estatal se aproximó al 3,5 por 100.

En síntesis, el funcionamiento básico del sistema propuesto se articula en dos tipos de recursos: los que configuran la base del modelo y de los que participan todas las comunidades autónomas de régimen común, y los que se destinarán específicamente a unas u otras comunidades en función de su caracterización con respecto a la media en financiación por habitante ajustado (Fondo de Competitividad) y en renta per cápita o crecimiento demográfico (Fondo de Cooperación).

La financiación básica del sistema a la que todos acceden se configura por la capacidad tributaria, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global. La capacidad tributaria de las comunidades autónomas se altera sustantivamente con respecto al modelo vigente, al ampliarse las participaciones en los tributos cedidos hasta el 50 por 100 en IRPF, el 50 por 100 en IVA y el 58 por 100 en impuestos especiales. Las comunidades autónomas dispondrán para financiar el conjunto de sus competencias del 25 por 100 de los recursos obtenidos por esta vía ("capacidad tributaria autónoma"), mientras que el 75 por 100 restante se aportará al fondo común

denominado Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Este fondo se financiará adicionalmente con una aportación estatal del 5 por 100 con el objetivo de que cubra el 80 por 100 de los recursos obtenidos por la vía tributaria y se identifica con las necesidades de financiación de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales). La aportación estatal se financia con nuevas transferencias al sistema, incorporándose sucesivamente en 2009, más de 5.600 millones, y en 2010, unos 2.400 millones. Estos recursos se repartirán en función de la población ajustada y de las personas dependientes reconocidas con respecto al total de régimen común.

La mecánica que subyace en el Fondo de Garantía es repartir el montante global en función de la población ajustada, variable compuesta en un 30 por 100 por la población, 1,8 por 100 por la superficie, 0,6 por 100 por la dispersión, 0,6 por 100 por la insularidad, 38 por 100 por la población protegida equivalente por siete tramos de edad, 8,5 por 100 por población mayor de 65 años y 20,5 por 100 por población menor de 16 años. Con esta distribución se estimarían las necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales de cada comunidad autónoma que deberán compararse con su capacidad tributaria al 75 por 100. Si la necesidad supera a la capacidad, la comunidad autónoma será un receptor del fondo, y en el caso contrario, será un contribuyente. El Fondo de Garantía así diseñado supone, por primera vez en el modelo de financiación autonómica español, una aproximación a la nivelación horizontal. La evolución de este fondo dependerá del comportamiento de los recursos tributarios cedidos a las comunidades autónomas y del ITE (Ingresos Tributarios del Estado) que determinará la trayectoria de la aportación estatal.

El Fondo de Suficiencia Global supone una continuidad con respecto al concepto del actual Fondo de Sufi-

* Socios de Afi.

ciencia, si bien registra una considerable pérdida de significatividad en el volumen total de la financiación. Este fondo cierra el modelo en el año base asegurando la financiación hasta cubrir las Necesidades Globales de Financiación en el año base, y por tanto, el total de competencias autonómicas. El Fondo de Suficiencia Global seguiría evolucionando como hasta ahora con el ITE. Sin embargo, se introduce como novedad su sujeción a revisión, no sólo por motivos de trasposos competenciales, como es habitual, sino también por modificaciones en el ejercicio de la capacidad normativa tributaria, en cuyo caso sería practicada de oficio por el Estado.

Se articulan dos fondos más con carácter estructural en el sistema: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, financiados con recursos adicionales. El acceso de las comunidades autónomas a uno u otro de estos fondos depende de la caracterización de su desviación con respecto a la media en términos de financiación o capacidad fiscal, en el primer caso, y renta per cápita o desarrollo demográfico, en el segundo. La dotación inicial del Fondo de Cooperación será de unos 1.200 millones de euros, mientras que, por definición, el Fondo de Competitividad será prácticamente el doble, ya que se construye por adición al primero de la dotación para 2009 del Fondo de Cooperación Interterritorial, que supone en presupuestos del presente ejercicio algo más de 1.300 millones de euros. No obstante, se articula un máximo de evolución para este último en función del ITE para cada ejercicio de referencia.

En cuanto a los destinatarios potenciales de cada fondo, las reglas que se articulan exigen disponer de información oficial para datos de 2009 que todavía no han sido publicados. Sin embargo, puede anticiparse que las comunidades autónomas que podrían incluirse en dicho fondo por arrojar una financiación por habitante ajustado por debajo de la media serán: Baleares, Canarias, Cataluña, Madrid, Valencia y Murcia. La cuestión que queda pendiente es la incompatibilidad en la percepción simultánea de recursos de ambos fondos, ya que Murcia podría cumplir también los requerimientos exigidos para

percibir financiación procedente del Fondo de Cooperación.

Por su parte, el Fondo de Cooperación se ha ampliado con respecto a su concepción inicial de diciembre de 2008, integrando como potenciales destinatarios a las comunidades autónomas con escaso desarrollo demográfico en términos de densidad y crecimiento demográfico. En este caso, el abanico de comunidades receptoras podría alcanzar entre las nueve y diez restantes que no participan en el anterior fondo.

La aplicación definitiva de la propuesta supone mantener el actual régimen de entregas a cuenta en 2009 y 2010 con los porcentajes vigentes para el IVA y los impuestos especiales. La puesta en marcha del nuevo sistema se aplicará desde el primer ejercicio en las entregas a cuenta por IRPF, mientras que las nuevas participaciones para el resto se harán efectivas en las liquidaciones de 2009 y 2010 ajustadas con los anticipos pagados a cuenta por los recursos adicionales que se hubieran recibido. En este sentido, la propuesta prevé una aplicación gradual en la recepción de estos nuevos recursos que alcanzará el 70 por 100 en 2009, 85 por 100 en 2010 y 100 por 100 en 2011.

Entre las cuestiones que surgen al hilo de esta propuesta y los nuevos recursos que significarán un incremento en los empleos no financieros del Estado a través de la partida de transferencias a otras administraciones públicas, es dilucidar en qué medida puede tener efectos sobre el déficit público. En este sentido, la propuesta del Estado está condicionada por el voluntarismo y la intención de que buena parte de estos recursos se apliquen a contrarrestar los déficit futuros y las comunidades autónomas cumplan con los objetivos de estabilidad previstos en los próximos ejercicios. No obstante, en un contexto de fuerte caída de los ingresos tributarios, y sin mecanismos efectivos que garanticen la vigilancia de las desviaciones, podría esperarse un nuevo repunte en el déficit público del conjunto de las administraciones públicas para este ejercicio hasta cerca del 10 por 100 del PIB, de los que entre 2 y 3 puntos se explicarían por los desequilibrios de las comunidades.