

LA EQUIDAD EN EL SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

SISTEMA COMÚN *VERSUS* SISTEMA FORAL

Ignacio ZUBIRI

Universidad del País Vasco

Resumen

En este trabajo se analiza la aportación a la solidaridad de los sistemas forales y se compara con la del sistema común. En primer lugar se argumenta que desde la perspectiva de la equidad lo relevante son los recursos per cápita y no las balanzas fiscales. A continuación se revisa en detalle el sistema foral y los mecanismos de solidaridad que contiene. Se constata que los sistemas foral y común se basan en principios distintos (territorialidad el foral, necesidad el común) y que, como resultado, el sistema foral produce más recursos per cápita.

Palabras clave: sistema común, sistemas forales, equidad, recursos per cápita.

Abstract

This paper analyzes contributions to the solidarity of autonomous systems and offers a comparison with the conventional system. It begins by stating that from the point of view of equity, what should be considered most relevant are per capita resources rather than fiscal balances. It goes on to discuss in detail the autonomous system and the support mechanisms contained therein. It upholds that autonomous and conventional systems are based on different principles (territoriality in the autonomous model, and necessity in the conventional) and that as a result, the autonomous system produces more per capita resources.

Key words: conventional system, autonomous systems, equity, per capita resources.

JEL classification: H70, H71, H77.

I. INTRODUCCIÓN

EL sistema de financiación de las comunidades autónomas (CC.AA.) da lugar a dos modelos radicalmente diferentes: el sistema foral, que se aplica en Navarra y el País Vasco (CAPV), y el sistema común, que se aplica a las restantes CC.AA. (1). El primero se basa en la territorialidad, el segundo en una noción difusa de necesidad, y ambos tienen implicaciones financieras muy diferentes.

El objetivo de este trabajo es revisar y comparar los sistemas foral y común, poniendo énfasis especial en los mecanismos de solidaridad implícitos en cada uno de los esquemas. Para ello, el punto de partida será precisar cuál es el concepto relevante de equidad en un sistema descentralizado (apartado II); a continuación se revisan los mecanismos de solidaridad en los sistemas foral y común (apartados III y IV); en el apartado V se comparan las implicaciones financieras de ambos sistemas y en el VI se recapitulan las conclusiones más importantes.

II. EL CONCEPTO RELEVANTE DE EQUIDAD

En los últimos años se ha popularizado el concepto de balanza fiscal y su utilización para medir el grado de solidaridad entre las CC.AA. y, en última

instancia, la equidad del sistema de financiación de éstas. En un sentido genérico, la balanza fiscal de una comunidad autónoma es la diferencia entre lo que el gobierno central gasta en beneficio de residentes en esa comunidad y la parte de los impuestos pagados por los residentes en ella que se queda el gobierno central (para financiar su gasto o los de otras comunidades). A pesar de las dudas de la Comisión (2), las balanzas fiscales son, por ejemplo, un instrumento que se utiliza de forma regular en la Unión Europea (UE) para calcular cuánto beneficia a cada país (o cuánto le cuesta) la pertenencia a la Unión. En algunos casos, como el del Reino Unido, incluso se utilizan los desequilibrios en las balanzas fiscales para devolver al país parte de su aportación.

Las balanzas fiscales son, ciertamente, un instrumento de presión políticamente muy efectivo. Sin embargo, desde el punto de vista económico su relevancia es, como poco, dudosa, especialmente en el marco de un país descentralizado. De entrada, cualquier medición de las balanzas fiscales de las regiones de un país conlleva un grado de arbitrariedad considerable, porque es necesario estimar la distribución espacial de gastos e ingresos indivisibles por su propia naturaleza —bienes públicos puros, por ejemplo— o que, aún siendo divisibles espacialmente, no se han contabilizado de tal forma; por ejemplo, la recaudación por impuestos indirectos (3). Como

señala Barberán (2001), estas dificultades se traducen en que en España las estimaciones de balanzas fiscales realizadas por distintos autores difieran para una misma comunidad autónoma y año en decenas de millones de euros y en varios puntos del valor añadido bruto.

En todo caso, las limitaciones de las balanzas fiscales en los análisis de equidad van mucho más allá de los problemas técnicos para su medición. El primero es que las balanzas fiscales no miden en absoluto las ganancias o pérdidas de pertenecer a un país. De esta forma, incluso una región con una balanza fiscal muy negativa puede derivar ganancias notables de pertenecer a un país porque, debido a esa pertenencia, las demás regiones han comprado bienes en la región en cuestión, no han desarrollado industrias competitivas o incluso han aportado emigrantes (que de otra forma no hubieran ido). En última instancia, las ganancias se deberían medir por la parte del crecimiento económico de la región imputable a la pertenencia al país. En este contexto, el que una región de renta elevada tuviera una balanza fiscal negativa no sería indicativo de que las demás crecen a sus expensas.

La segunda limitación, y quizá más importante, de las balanzas fiscales, es que dentro de un país las concepciones de equidad son individuales y no regionales. Por ello hay un IRPF nacional, políticas redistributivas nacionales, etc. Simplemente, en tanto se considere que los residentes en un país forman parte de un proyecto común, lo relevante es la equidad entre personas y no entre regiones o, por qué no, provincias o ciudades. Esto es, lo relevante es si, por ejemplo, todos los residentes del país (cualquiera que sea la región donde viven) con los mismos impuestos tienen acceso a servicios de igual valor (4). En este contexto, las balanzas fiscales carecen de interés en sí mismas, y tendrían relevancia únicamente en términos de equidad horizontal. Es decir, si regiones similares (en términos de renta per cápita y distribución de la renta) tienen balanzas radicalmente distintas, se estaría produciendo una inequidad horizontal. Ahora bien, esta inequidad regional sería simplemente la consecuencia de una inequidad a escala individual.

En suma, por tanto, desde la perspectiva de la equidad de un sistema de financiación, las balanzas fiscales tienen una relevancia muy limitada, si alguna. Lo realmente relevante es la distribución de recursos entre CC.AA. para financiar las competencias que tienen asignadas, y esa es la variable que se debe revisar en los análisis de equidad del sistema de financiación de las comunidades autónomas.

III. EL SISTEMA FORAL Y LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL

La base del sistema foral es que los gobiernos forales recauden los impuestos pagados por sus residentes y que de esto se pague una cantidad al Estado en concepto de dos partidas, primero como compensación de los gastos que el Estado continúa realizando en beneficio de la comunidad foral (CF) y, segundo, como aportación a la solidaridad entre regiones. De esta cantidad, a la que se denomina gasto en competencias no asumidas por la CF (CNA^{CF}) se resta lo que el Estado recauda en la CF (los ingresos no concertados, INC^{CF}) y el déficit del Estado en la CF (5) (D^{CF}), para así obtener el ingreso neto que realiza la CF al Estado. Esta cantidad es el *cupo*, en el caso de la CAPV, y la *aportación*, en el caso de Navarra. El *cupo* (6) se define entonces como:

$$C = CNA^{CAPV} - INC^{CAPV} - D^{CAPV}$$

Las cantidades que determinan C no se miden directamente, sino a través de un sistema de imputación. Esto es, no se calcula cuánto se gasta realmente en la CAPV en cada competencia no asumida (7), sino que se calcula cuánto se gasta en el conjunto de España en la competencia en cuestión y se imputa a la CAPV un porcentaje dado, i , de este total. Al porcentaje i se le denomina índice de imputación y desde el primer concierto de la época actual (en 1981) ha permanecido constante en el 6,24 por 100. De esta forma, el *cupo* se define como:

$$C = 6,24\% CNA - 6,24\% INC - 6,24\% D = 6,24\% (CNA - INC - D)$$

donde CNA son los gastos en el conjunto de España en competencias no asumidas por la CAPV, INC lo que el Estado recauda por ingresos no concertados con la CAPV, y D el déficit del Estado.

El cuadro n.º 1 ofrece los datos que se han utilizado para calcular el cupo en el año 2002 (8). Como muestra este cuadro, la CAPV tiene asumido el 53,7 por 100 de las competencias financiadas por el Presupuesto del Estado, por lo que, en principio, paga por el 46,3 por 100 del presupuesto en concepto de competencias no asumidas. Estas competencias no asumidas incluyen desde los gastos de defensa o exteriores, hasta la aportación de la CAPV a la Unión Europea, pasando por, cuando lo había, el déficit de los sistemas de desempleo y pensiones. De esta forma, la CAPV paga el 6,24 por 100 del 46,3 por 100 del gasto del Estado o, lo que es lo mismo, el 2,9 por 100.

CUADRO N.º 1

EL CUPO EN EL AÑO 2002
(Miles de euros)

| | EN PRESUPUESTO DEL ESTADO | IMPUTABLE A LA CAPV (*) |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|
| Cargas no asumidas (CNA)..... | 66.692,5 | 4.161,6 |
| Impuestos no concertados (INC)..... | 16.297,6 | 1.017,0 |
| Déficit..... | 32.916,4 | 2.054,0 |
| Cupo..... | | 1.090,6 |
| Pro memoria | | |
| Presupuesto del Estado..... | 144.104,2 | 8.992,1 |
| Fondo de Compensación Interterritorial..... | 894,7 | 55,8 |
| Ratios significativas | | |
| Porcentaje cargas no asumidas..... | 46,3 | |
| Porcentaje imputable a FCI..... | 1,3 | |
| Porcentaje minoración por INC..... | 24,4 | |
| Porcentaje minoración deuda..... | 49,4 | |

(*) Igual al 6,24 por 100 de la columna anterior.

Fuente: Elaboración a partir de la Ley Quinquenal del Cupo 2002-2006 y de los Presupuestos Generales del Estado 2002.

La cantidad ingresada no es, sin embargo, ésta, ya que la estimación de los INC y la imputación del déficit reducen la cantidad a pagar en, respectivamente, un 24,4 y un 49,4 por 100. En total, por tanto, una minoración de casi el 75 por 100. Esto es, la CAPV paga casi el 75 por 100 de sus gastos no asumidos mediante ingresos recaudados directamente por el Estado o mediante participación en el endeudamiento del Estado. Como se argumenta más adelante, quizá la cuantía de déficit que se aplica pueda ser excesiva. Sin embargo, en principio, esto sólo tendría un efecto financiero, porque más endeudamiento hoy implica mayores intereses y amortización en el futuro y, por extensión, un cupo más alto en el futuro.

Desde un punto de vista formal, la aportación de la CAPV a la financiación del Estado (incluida la solidaridad entre regiones) se materializa en lo que se paga en concepto de competencias no asumidas; esto es, en la cantidad 6,24 por 100 CNA. Esto sugiere que hay dos vías potenciales por las que la CAPV puede contribuir a la solidaridad con las demás regiones:

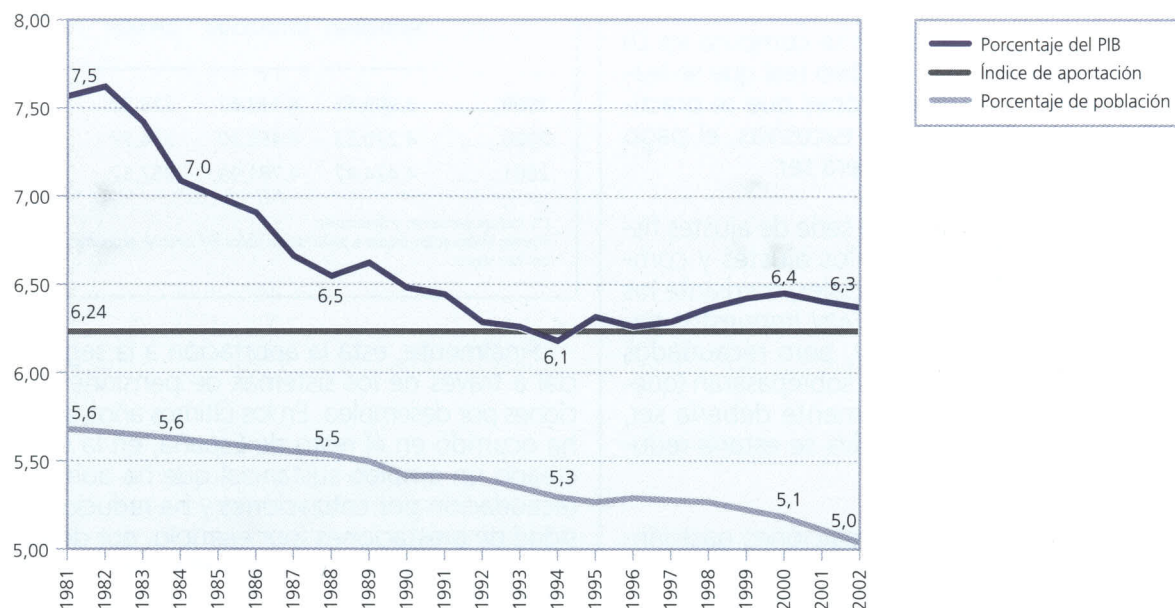
a) Primero, a través de la inclusión en las CNA de determinadas partidas presupuestarias de gasto que no benefician a los residentes en la CAPV, sino que son redistributivas entre comunidades autónomas.

Tal como se sigue de la Ley Quinquenal del cupo 2002-2006 (9), la única partida entre las CNA que tiene esta característica es el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Esto es, la financiación del FCI es la única aportación explícita de la CAPV (y, obviamente también de Navarra) a la solidaridad entre CC.AA. Tal y como muestra el cuadro n.º 1, la magnitud de esta aportación a la solidaridad es mínima, ya que en el año 2002 apenas representaba el 1,3 por 100 de la aportación total que realizó la CAPV al Estado. Es decir, que sólo el 1,3 por 100 de lo que pagó la CAPV en 2002, vía cálculo de las CNA, estaba basado en la redistribución.

b) La segunda vía potencial de contribución a la solidaridad es a través del índice de imputación. Formalmente, el Concierto (y el Convenio) establece que el índice se determinará básicamente en función de la renta relativa de la CAPV, lo que parece sugerir una especie de aplicación del principio de la capacidad de pago en la financiación de las CNA. Simplemente un índice basado en la renta relativa, es más distributivo que otro basado en la población relativa, ya que el primero supone que las cargas del Estado se financien en proporción a la renta de los individuos de una región, en tanto que el segundo se basa en que todos los individuos del país paguen la misma cantidad per cápita.

Sobre el índice de imputación, lo primero que hay que señalar es que su valor ha permanecido constante desde 1981 en el 6,24 por 100. Esto sugiere que este índice se deriva más de consideraciones políticas que técnicas. Más aún, como muestra el gráfico 1, históricamente el índice de imputación de la CAPV se ha situado por debajo de la renta relativa de ésta y por encima de la población relativa. Así, por ejemplo en el año del primer cupo, 1981, la CAPV representaba el 7,57 por 100 del PIB de España y el 5,68 por 100 de su población, por lo que el índice de imputación estaba más cerca de la población relativa de la CAPV que de su renta relativa. El paso del tiempo ha traído, sin embargo, una aproximación paulatina del índice de imputación a la renta relativa y un alejamiento de la población relativa. Así, desde 1990 las diferencias entre el índice y la renta relativa han sido pequeñas, en tanto las diferencias con la población han aumentado. Así, por ejemplo, en el último quinquenio finalizado (1996-2001), la renta relativa (promedio) de la CAPV ha sido el 6,39 por 100. De esta forma, el índice de imputación ha sido igual a casi el 98 por 100 de la renta relativa. Esta aproximación del índice a la renta relativa no ha sido, sin embargo, el resultado de ninguna decisión política explícita. Se deriva, simplemente, de la reducción de la población

GRÁFICO 1
PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO EN EL PIB
Y LA POBLACIÓN DE ESPAÑA, 1981-2002



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de contabilidad regional y población del INE.

ya la renta per cápita relativas (al conjunto de España) de la CAPV, combinada con el deseo de no modificar un índice pactado políticamente.

En suma, por tanto, actualmente el índice de imputación de la CAPV es similar a la renta relativa y netamente superior a la población relativa. Esto no significa que este índice conlleve una aportación excesiva (en relación con los beneficios que los residentes en la CAPV reciben de los servicios prestados por el Estado) y que este exceso pueda interpretarse como una contribución a la solidaridad. En realidad, que el índice de renta relativa sea el correcto (según el criterio del beneficio) o sea excesivo depende de qué parte de los beneficios de cada gasto revierta realmente sobre los residentes en la CAPV. Si, por ejemplo, los beneficios son proporcionales a la renta, el índice no será redistributivo, en tanto que si son proporcionales a la población si lo será.

La cuestión es, entonces, cuál es el índice que refleja mejor los beneficios para la CAPV del gasto no asumido. La respuesta varía, obviamente, según el tipo de gasto del que estemos hablando. En algunos casos, como la contribución de la CAPV a la UE, es evidente que el índice adecuado, según los benefi-

cios para los residentes en la CAPV (10), para financiar este gasto sería la renta relativa de la CAPV. En otros, como quizá, la defensa o los asuntos exteriores, probablemente lo correcto sería la población relativa. Finalmente, hay gastos, como por ejemplo las inversiones en la CAPV o el déficit (cuando lo había) del sistema de pensiones o desempleo, que se deberían pagar en función del gasto efectivamente realizado en la CAPV. Ciertamente, el hecho de que haya gastos cuyos beneficios para el conjunto de la CAPV son proporcionales a la población (esto es así, probablemente, al menos para la mayoría de los bienes públicos puros) confiere cierta progresividad al índice del 6,24 por 100. Sin embargo, en la medida en que hay gastos cuyos beneficios son proporcionales a la renta, no está claro el alcance global de la progresividad. En todo caso, cabe señalar que, aunque, como ya se ha señalado, no es así, si todos los beneficios fueran proporcionales a la población, el 16 por 100 de lo pagado sería aportación a la solidaridad (11). En casos más realistas, el porcentaje de las CNA no asumidas que se financian solidariamente sería, obviamente, menor.

En suma, por tanto, la aportación a la solidaridad entre regiones vía CNA e índice de imputación es,

probablemente, limitada. En todo caso, en la práctica, la contribución real se ve modificada por varias provisiones adicionales:

a) En primer lugar, la forma en la que se miden las variables que determinan *C* (por ejemplo, qué se incluye en *INC* o la cantidad que se computa en *D*) modifica la cuantía del pago efectivo real que se realiza. Simplemente, si las deducciones que se practican del 6,24 por 100 *CNA* son excesivas, el pago efectivo será inferior al que debiera ser.

b) En segundo lugar, hay una serie de ajustes fiscales (como el ajuste por IVA y los ajustes y compensaciones por impuestos especiales) mediante los cuales el Estado transfiere a la CAPV impuestos pagados por residentes en la CAPV, pero recaudados por el Estado (12). Si estos ajustes sobrepasaran (quedan por debajo de) lo que realmente debería ser, nuevamente la aportación efectiva se estaría reduciendo (aumentando).

c) Finalmente, *C* regula las relaciones gasto/ingreso con el Estado, pero no con la seguridad social (excepto por la parte de las prestaciones que se pagan con transferencias del Estado). De esta forma, para tener una visión global de la contribución de la CAPV a la solidaridad, es necesario tomar en cuenta los flujos de ingresos y gastos derivados de los sistemas de pensiones y prestaciones por desempleo.

Cuantificar los efectos sobre la solidaridad de estas provisiones es complicado. No obstante, en el caso de a), parece evidente que al restarse del *cupó* el 6,24 por 100 del déficit del Estado, en vez del 6,24 por 100 de la proporción del déficit que corresponde a competencias no asumidas (13), la CAPV se beneficia de una reducción de los pagos actuales (en relación con los que deberían ser si se pagase con impuestos de la CAPV el mismo porcentaje del gasto en *CNA* que el Estado paga con impuestos). A cambio, sin embargo, la CAPV asumirá mayores pagos futuros, debido a que lo que se pagará en el futuro por intereses y amortización de deuda será más alto.

En el caso de los ajustes por impuestos indirectos, como se muestra en Zubiri (2000), el ajuste por IVA conduce a que la CAPV tenga una recaudación final que, probablemente, excede de la que debería. Es decir, que el ajuste por IVA beneficia a la CAPV. De igual forma, la compensación por especiales (14), ha acabado siendo beneficiosa para la CAPV. Todo esto, reduce la solidaridad inicial (derivada de la definición de *CNA* y del índice *i*).

CUADRO N.º 2

PRESTACIONES ECONÓMICAS Y COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO (*)

| | PRESTACIONES | COTIZACIONES | SUPERÁVIT | COMO PORCENTAJE DEL PIB |
|-----------|--------------|--------------|-----------|-------------------------|
| 1999..... | 3.909,45 | 4.132,67 | 223,22 | 0,6 |
| 2000..... | 4.220,53 | 4.455,30 | 234,77 | 0,6 |
| 2001..... | 4.424,47 | 4.781,99 | 357,52 | 0,9 |

(*) Incluye pensiones y desempleo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe económico 2002 del CES del País Vasco.

Finalmente, está la aportación a la seguridad social a través de los sistemas de pensiones y prestaciones por desempleo. En los últimos años, al igual que ha ocurrido en el resto de España, en la CAPV se ha creado un empleo sustancial que ha aumentado la recaudación por cotizaciones y ha reducido la necesidad de prestaciones (por ejemplo, por desempleo). Esto ha producido un superávit en el sistema de seguridad social de la CAPV (15) que debería considerarse una aportación a la solidaridad entre regiones. El cuadro n.º 2 aproxima la magnitud de esta aportación.

Según se sigue de este cuadro, en la CAPV el exceso de cotizaciones sobre prestaciones (la aportación de la CAPV) ha oscilado entre el 0,6 por 100 del PIB y el 0,9 por 100 del PIB. Estas cifras deben tomarse, sin embargo, como una aproximación muy inicial por una doble razón. Primero, porque dentro de los gastos sólo se incluyen las prestaciones económicas del sistema, pero no los gastos de gestión. Incluir estos gastos reduciría el alcance de la aportación. Segundo, porque la magnitud, e incluso el signo, de esta aportación varía considerablemente en el tiempo. Simplemente, en otros años la CAPV se ha visto beneficiada por la solidaridad de otras regiones (16).

IV. EL SISTEMA COMÚN Y LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL

El sistema común de financiación ha ido evolucionado a lo largo del tiempo. El punto de partida, a comienzos de los ochenta fue un sistema basado en la necesidad (17) y en que las CC.AA. casi carecían de impuestos propios. Progresivamente, se ha ido evolucionando hacia otro sistema en el que cada vez la necesidad (18) tenía menos peso en la determinación de la financiación de cada comunidad autónoma, y aumentaban los impuestos propios. De esta

forma, el componente territorial de la financiación ha ido aumentando, y se ha pasado de una situación en la que los recursos per cápita de las CC.AA. eran muy dispares (y generalmente menores en las CC.AA. más ricas) a otra en la que se han igualado los recursos per cápita.

En todo caso, el proceso de sustitución de la necesidad por la territorialidad es muy lento porque cada vez que se cede un impuesto a una comunidad autónoma, en el año base, la financiación según la necesidad se reduce en la cantidad que recauda el impuesto cedido, con lo que en realidad lo único que se hace es que una parte de los recursos de cada comunidad pasa de crecer a la misma tasa que el promedio de la recaudación global en España (r_e^t) (19), a crecer a la tasa en que crece el impuesto cedido en la comunidad autónoma (r_{ca}^t).

Formalmente, si B_0 es la cantidad a financiar mediante una transferencia del Estado (Fondo de Solidaridad o, previamente, Participación en los Ingresos del Estado) en el año base, en ausencia de cesiones de impuestos, lo que recibirá la comunidad autónoma en el año t de un quinquenio será $B_0 (1 + r_e^t)$, donde r_e^t es la tasa de crecimiento de r_e durante t años. Si a la comunidad autónoma se le ceden impuestos que en el año base recaudan A_0 , entonces, en el año t , sus recursos pasan a ser, $(B_0 - A_0) (1 + r_e^t) + A_0 (1 + r_{ca}^t)$. Por tanto, el cambio de recursos de una comunidad autónoma como resultado de una cesión de impuestos es igual a $A_0 (r_{ca}^t - r_e^t)$. De esta forma, las CC.AA. cuyos impuestos cedidos crezcan por encima de la recaudación equivalente del Estado ganarán recursos (en relación con la situación previa de no cesión), en tanto aquellas que tengan crecimientos bajos de recaudación perderán recursos.

Esto pone de manifiesto que la cesión creciente de impuestos ha igualado parcialmente las tasa de crecimiento de los recursos del sistema común a la del sistema foral, especialmente en las CC.AA. más ricas (20). Es decir, al igual que en el foral, la tasa de crecimiento de los recursos de las CC.AA. de régimen común depende cada vez más de los impuestos pagados por los residentes en la comunidad autónoma (principio de territorialidad).

Sin embargo, esto no significa que, al igual que en los sistemas forales, los recursos de las CC.AA. de régimen común tengan (o vayan a tener en el corto plazo) base territorial, porque la base de partida (B_0) sigue siendo la necesidad (modificada a lo largo del tiempo por diferentes garantías de mínimos, un cierto grado de territorialidad, etc.), y la cesión

de impuestos sólo producirá efectos financieros significativos en el largo plazo. La razón es que, como se ha señalado, el efecto de la cesión de impuestos sobre los ingresos se produce a través del término $A_0 (r_{ca}^t - r_e^t)$, que generalmente tendrá una magnitud reducida en relación con la cuantía total de los recursos de la CA, $(B_0 - A_0) (1 + r_e^t) + A_0 (1 + r_{ca}^t)$.

Dado que el sistema actual se deriva de un sistema extremadamente redistributivo en el que lo que recibía cada comunidad autónoma dependía de su necesidad, la cesión de impuestos sólo va cambiando lentamente la distribución de recursos de tal forma que una cierta definición de necesidad (por otro lado bastante imperfecta) sigue influyendo de manera importante en los recursos actuales de las CC.AA. de régimen común.

V. SISTEMA COMÚN Y SISTEMA FORAL: CAPACIDAD FINANCIERA COMPARADA

La forma más sencilla de analizar la equidad del sistema de financiación de las CC.AA. es comparar los recursos que tienen éstas para financiar prestaciones similares. Además, estos recursos, junto con la riqueza de cada comunidad serán un indicador del grado de solidaridad entre comunidades autónomas.

El cuadro n.º 3 realiza este ejercicio y compara la capacidad financiera ajustada de la CAPV con la de las restantes CC.AA. que accedieron a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución y que, por tanto, tienen competencias comparables a la CAPV (21). El cuadro divide los recursos de las comunidades en dos grupos. Por un lado, los *recursos regulares* que reciben las CC.AA. de forma automática, y sobre los que el gobierno central no tienen ninguna discrecionalidad. Los recursos por impuestos cedidos o la participación en los ingresos del Estado están incluidos en este grupo. El segundo grupo está constituido por los recursos cuya cuantía depende cada año de lo que decida el gobierno central. Esto incluye los recursos derivados de convenios, fondos de la UE, etc. Obviamente, los recursos regulares son más estables en el tiempo, y son independientes de la voluntad política de quien gobierna. Constituyen, por tanto, el núcleo del sistema de financiación de las comunidades autónomas.

Tal y como muestra el cuadro n.º 3, si nos centramos en los recursos regulares, la CAPV y Navarra tienen unos recursos per cápita similares que son aproximadamente un 75 por 100 superiores a los de las CC.AA. de régimen común. Simplemente para

CUADRO N.º 3

RECURSOS HOMOGENEIZADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1999)

| | RIQUEZA (a) | | RECURSOS PERIÓDICOS (b) O REGULARES | | | | RECURSOS TOTALES (c) | | | |
|------------------------------|--------------|------------|-------------------------------------|----------------|------------|----------------|----------------------|----------------|------------|----------------|
| | Euros | Índice | Valores | | Índice | | Valores | | Índice | |
| | | | Per cápita | Porcentaje PIB | Per cápita | Porcentaje PIB | Per cápita | Porcentaje PIB | Per cápita | Porcentaje PIB |
| Andalucía | 1.703 | 79 | 249,1 | 14,6 | 98 | 125 | 313,2 | 18,4 | 105 | 134 |
| Canarias | 2.181 | 101 | 302,7 | 13,9 | 119 | 118 | 339,3 | 15,6 | 114 | 113 |
| Cataluña..... | 2.809 | 130 | 252,1 | 9,0 | 99 | 76 | 285,4 | 10,2 | 96 | 74 |
| Galicia | 1.875 | 87 | 276,9 | 14,8 | 109 | 126 | 319,7 | 17,1 | 107 | 124 |
| Comunidad Valenciana | 2.193 | 101 | 231,7 | 10,6 | 91 | 90 | 257,4 | 11,7 | 87 | 85 |
| Total 151 Común | 2.165 | 100 | 254,3 | 11,7 | 100 | 100 | 297,8 | 13,8 | 100 | 100 |
| País Vasco | 2.841 | 131 | 449,9 | 15,8 | 177 | 135 | 464,1 | 16,3 | 156 | 119 |
| Navarra..... | 2.946 | 136 | 440,8 | 15,0 | 173 | 127 | 453,8 | 15,4 | 152 | 112 |

(a) PIB per cápita.

(b) Régimen común = Impuestos cedidos + Tasas + Participación ingresos Estado + FCI. Régimen foral = Impuesto concertados – Cupo/convenio – Financiación local (a nivel del Estado) – Coste policía autónoma.

(c) Igual a 2 + Recursos extraordinarios (otras transferencias del Estado + transferencias de la UE).

Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2002), MINHAC (2001) y OCTE (2002).

pagar las mismas competencias tienen un 75 por 100 más de recursos per cápita. Las comunidades de régimen común, por su parte, tienen todas ellas recursos per cápita bastante similares. Esto no es extraño porque uno de los objetivos del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común en el quinquenio 1997-2001 fue igualar la financiación per cápita de las CC.AA. Esta igualación de los recursos per cápita pone de manifiesto que el sistema común es muy igualitarista e intenta, básicamente, que a iguales niveles de impuestos los residentes en todas las comunidades reciban las mismas prestaciones. Este objetivo, por otro lado plenamente razonable dentro de un país, obliga a los residentes en las regiones ricas a financiar una parte importante de los bienes y servicios públicos de los residentes en regiones pobres.

Si en vez de mirar a los recursos per cápita miramos a los recursos como porcentaje del PIB, las diferencias se acortan. La CAPV pasa a tener unos recursos en torno al 35 por 100 superiores al promedio de territorio común. No obstante, existen amplias divergencias entre las CC.AA. de régimen común. Así, las más pobres —Andalucía y Galicia— tienen unos recursos sólo un poco inferiores a la CAPV. Al mismo tiempo, se observa que Cataluña aparece como la comunidad con menos recursos. Por ejemplo, en comparación con la CAPV, a pesar de que ambas CC.AA. tienen una riqueza similar, Cataluña tiene unos recursos (como porcentaje del PIB) que apenas superan el 55 por 100 de los de la CAPV. Esto pone

de manifiesto lo altamente redistributivo que es el sistema común de financiación de las CC.AA. Al mismo tiempo, permite entender las quejas de Cataluña sobre lo reducido de su financiación. No sólo sus residentes pagan más impuestos, sino que además reciben menos servicios públicos.

Cuando a los recursos regulares de las CC.AA. les añadimos los recursos no periódicos, las diferencias entre la CAPV (y Navarra) en relación con las CC.AA. de régimen común se reducen. Así, los recursos per cápita pasan de ser un 75 por 100 más elevados a ser sólo un 55 por 100 más altos. Como porcentaje del PIB, incluso las CC.AA. más pobres de régimen común pasan a tener más recursos que la CAPV. De todas formas, esto se debe en buena parte a los resultados de los fondos estructurales de la UE que se concentran en las CC.AA. de renta baja. En todo caso, los fondos estructurales son ajenos al sistema de descentralización establecido en España y, en buena medida, se derivan de decisiones adoptadas por la propia UE. Por ello, no está claro que deban incluirse a la hora de comparar la capacidad financiera relativa que generan los sistemas común y foral.

El análisis anterior pone de manifiesto que, al menos en relación con el régimen común, el foral es altamente beneficioso. La razón básica es, como ya se ha visto, que en un sistema foral lo que se queda la comunidad foral depende de los impuestos pagados por sus residentes, en tanto que en el sistema común, a pesar de las reformas realizadas en los últimos

años, los recursos en lo esencial siguen estando determinados por una cierta medida (bastante imperfecta) de necesidad. En todo caso, es obvio que elevando la cuantía del *cupo* (o de la *aportación*) siempre se podría reducir la capacidad financiera de los territorios históricos hasta el punto en que se igualara a la de las CC.AA. de régimen común.

De todas formas, se puede argumentar que el hecho de que el sistema foral, y por extensión el concierto económico, den lugar a una capacidad financiera sustantivamente mayor que el sistema común no evidencia que el *cupo* pagado por la CAPV sea bajo. Simplemente, puede ocurrir que lo sea en relación con lo que pagan otras CC.AA., pero que no lo sea para los gastos que el Estado realiza en la CAPV. Es decir, que sí lo sea en términos relativos (a otras CC.AA.), pero no en términos absolutos (por lo que se recibe a cambio).

VI. CONCLUSIONES

El punto de partida de este trabajo ha sido argumentar que las balanzas fiscales son un concepto no sólo difícil de medir, sino que carece de relevancia tanto como indicador de las ganancias o pérdidas que tiene una comunidad autónoma por pertenecer a un país como en términos de la equidad del sistema de financiación de las CC.AA. Lo relevante desde la perspectiva de la equidad es la distribución de recursos entre CC.AA., ya que esta distribución es la que garantiza que contribuyentes iguales reciban prestaciones similares en el conjunto del país.

A continuación se han descrito los mecanismos básicos de financiación de los sistemas foral y común. Se ha argumentado que el sistema foral es una sistema de base territorial en el que la contribución a la solidaridad entre regiones es, probablemente, limitada. El sistema común, por su parte, es altamente redistributivo. Las cesiones de impuestos, por la forma en que se implementan, introducen un componente territorial muy limitado en los recursos de las CC.AA., que siguen siendo determinados en buena medida por una definición difusa de necesidad.

Finalmente, se ha constatado que estas diferencias entre los sistemas de financiación se traducen en recursos per cápita muy dispares. Así, la base territorial de los sistemas forales da lugar a unos recursos per cápita entre un 55 y 75 por 100 superiores a los de las CC.AA. de régimen común. Esto no significa, no obstante, que el *cupo* sea bajo en relación a lo que debería ser (en relación con el gasto que realiza el

gobierno central en la CAPV), sino que el sistema foral, tal y como se ha implementado, se basa en principios menos redistributivos que el sistema común.

Por otro lado, entre las CC.AA. de régimen común hay una igualdad considerable de recursos per cápita que pone de manifiesto lo redistributivo que es el sistema.

NOTAS

(1) Canarias tiene, no obstante, algunas peculiaridades, como son, por ejemplo, la recaudación de algunos impuestos propios (Impuesto General Indirecto Canario, arbitrios, etcétera).

(2) La Comisión siempre ha mantenido que las ganancias de pertenencia a la Unión tienen poco que ver con saldos fiscales, y están relacionadas con el aumento de renta que tiene cada país (debido al mercado más amplio, a la mayor competencia, a las exportaciones mayores, etcétera) por ser miembro de la Unión Europea.

(3) El cálculo entre países de la UE es mucho más sencillo porque no hay problemas de regionalización, excepto quizás en la tarifa exterior común y los gastos generales.

(4) Obviamente, en el caso de los bienes provistos por las CC.AA., a igualdad de impuestos la composición de los servicios públicos puede variar entre regiones, o una región puede tener impuestos más altos (o más bajos) para financiar prestaciones mayores (menores). Nada de esto atenta contra la equidad individual, y es, además, inherente a la descentralización.

(5) La lógica de restar el déficit es, en teoría, que la CAPV no pague con impuestos el gasto que el Estado financia con deuda. En principio, esta deuda y sus intereses se pagan en el futuro, porque se incluirán en las CNA futuras (véase ZUBIRI, 2000, para detalles adicionales).

(6) En lo que sigue me referiré al *cupo* de la CAPV, pero esencialmente todo se puede extrapolar a la *aportación* Navarra, ya que ésta se determina con las mismas reglas formales que el *cupo*.

(7) Esto implicaría aplicar, al menos donde fuera posible, un método similar al coste efectivo de provisión que en su día se utilizó en el sistema común.

(8) Estos datos se refieren al *cupo* base para el quinquenio 2002-2006. El *cupo* de los restantes años se obtiene aumentando la base según, básicamente, el crecimiento de la recaudación del Estado.

(9) Véase el artículo 4. Este mismo artículo se ha repetido en todas las leyes de *cupo* anteriores.

(10) Obsérvese que la mayor parte de la contribución a la UE es proporcional al producto interior bruto.

(11) Entendiendo por tal que lo pagado excede en un 16 por 100 a los beneficios recibidos.

(12) Esto incluye, por ejemplo, la parte del IVA en frontera (recaudado por el gobierno central en importaciones de países ajenos a la UE).

(13) Esto es, 6,24 por 100 (CNA/PGE) *D*, donde *PGE* es el gasto total consignado en los Presupuestos del Estado.

(14) Cuando se concertaron los impuestos especiales con la CAPV en 1997, existía el temor de que esto aumentara mucho los recursos de la CAPV. Por ello, se puso la restricción de que si lo que obtenía la CAPV difería de lo que recibía previamente vía *cupo* (el 6,24 por 100 de la recaudación por especiales en el conjunto de España), se establecería un sistema de compensaciones. Paradójicamente, al final este sistema ha resultado favorable a la CAPV, que recibe transferencias compensatorias por parte del Estado.

(15) Entendido, obviamente, como las prestaciones recibidas por residentes en la CAPV y las cotizaciones pagadas por empresas de ésta.

(16) Obsérvese, no obstante, que cuando el conjunto del sistema de la seguridad social tiene déficit y recibe una transferencia del Estado, la CAPV paga el 6,24 por 100 de esta transferencia vía *cupo*.

(17) Cada comunidad autónoma recibía unos recursos iguales al denominado *coste efectivo* de provisión, que era igual a lo que el Estado se gastaba en la comunidad autónoma previamente a la transferencia de la competencia.

(18) El componente de necesidad es simplemente una transferencia incondicional del Estado que se ha ido llamando de diversas formas. En la actualidad es el denominado Fondo de Suficiencia, y previamente se denominaba Participación en los Ingresos del Estado (PIE).

(19) En términos estrictos, esto será lo que en el nuevo modelo se denomina ITEN (igual a la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA, impuestos especiales de fabricación, hidrocarburos y labores del tabaco).

(20) Para las más ricas, el cociente A_0/B_0 es mayor, e incluso en Madrid es mayor que 1, lo que crea una situación de semicupo en la que la comunidad autónoma debe transferir recursos al Estado.

(21) A partir del año 2002, una vez que ha finalizado la transferencia de la sanidad a todas las CC.AA., todas ellas tienen competencias comparables. Sin embargo, en el año 1999, que es al que se refiere el cuadro n.º 3, las CC.AA. que accedieron a la autonomía por el artículo 143 aún no habían asumido competencias en sanidad, e incluso algunas aún no habían asumido todas las de Educación.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBERÁN, R. (2001), *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales* (www.ief.es/Seminarios/Economia Publica/barberan.pdf).
- INE (2002), *Contabilidad Regional de España, 1995-2000*, Instituto Nacional de Estadística.
- MINHAC (2001), *Memoria de la Administración Tributaria, 2001*, Ministerio de Economía y Hacienda.
- OCTE (2002), *Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca 2000*, Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi.
- ZUBIRI, I. (2000), *El sistema de concierto económico en el contexto de la Unión Europea*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.