

## Resumen

El artículo analiza los resultados del modelo de financiación autonómica de 2009 en su primer año de aplicación. Los resultados no son del todo satisfactorios, ya que el modelo no corrige totalmente las arbitrariedades que el anterior producía en cuanto al cumplimiento del principio de equidad horizontal. Una futura reforma debería corregir este aspecto además de lograr una mayor simplificación del modelo, reduciendo el número de fondos de recursos. Asimismo, se debe considerar la posibilidad de ir hacia un federalismo fiscal más asimétrico que el actual, con diferentes niveles competenciales sobre los recursos impositivos por parte de las autonomías.

*Palabras clave:* financiación autonómica, equidad interterritorial.

## Abstract

The article analyzes the results of the 2009 regional financing model in its first year of implementation. The results are not entirely satisfactory, because the model does not fully correct the arbitrary results that occurred with the previous model in relation to the compliance of the horizontal equity principle. A future reform should address this aspect as well as a further simplification of the model, reducing the number of funds. It is also necessary to consider the possibility of moving towards a more asymmetrical fiscal federalism than at present, with different levels of regional responsibilities for tax resources.

*Key words:* regional financing, interterritorial equity.

*JEL classification:* H71, H73.

# LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: PRESENTE Y FUTURO

Núria BOSCH

*Institut d'Economia de Barcelona*

## I. INTRODUCCIÓN

EL objetivo de estas líneas es evaluar los resultados del modelo de financiación autonómica de 2009 y marcar las grandes líneas de reforma del mismo que deberían seguirse en el futuro. El artículo consta de cinco apartados, incluyendo esta introducción. El apartado II describe cuál fue el principal objetivo de la reforma de 2009 en el campo de la financiación autonómica, lo que nos permitirá analizar en el apartado III si este objetivo se ha cumplido. El apartado IV describe las grandes líneas de reforma y el V recoge un resumen y las conclusiones.

## II. PRINCIPAL OBJETIVO DE LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE 2009

Uno de los principales problemas que presentaba el sistema de financiación autonómica anterior al aprobado en 2009 era la ausencia de un criterio de nivelación fiscal explícito (1). La redistribución territorial de recursos entre comunidades autónomas proporcionaba unos resultados arbitrarios y una sobrenivelación, en el sentido de que las comunidades con más capacidad fiscal acababan disfrutando, después de la nivelación, de menos recursos por habitante que las comunidades con la capacidad fiscal más baja.

La nivelación fiscal ha de aproximar los recursos por habitante

de los diferentes territorios hacia la media. Podemos distinguir entre la nivelación total y parcial. Es total si después de la nivelación todos los territorios se sitúan en la media, siendo el caso de Australia. Es parcial si después de la misma hay una aproximación de los diferentes territorios hacia la media, pero todavía persisten algunas diferencias territoriales en recursos per cápita. Por ejemplo, Alemania y Canadá disfrutaban de un sistema de nivelación parcial. Todos los estados de la federación alemana, tanto los que están por encima de la media en recursos por habitante como los que están por debajo, después de la nivelación convergen hacia la media. En Canadá, la nivelación sitúa a los diferentes territorios que están por debajo de la media en la misma, y los territorios que están por encima no experimentan ninguna variación.

El cuadro n.º 1 muestra los resultados que ofreció el antiguo modelo de financiación, aprobado en 2001, desde 2002, que fue el primer año de implantación, hasta 2008, último año de aplicación. Las comunidades autónomas están ordenadas según su capacidad fiscal o tributaria, medida por los recursos que sus impuestos les pueden proporcionar, en orden decreciente. Los ingresos tributarios se calculan sin tener en cuenta el uso que las comunidades autónomas hayan podido hacer de sus competencias normativas. Este concepto se conoce como ingresos tributarios normativos. Los datos de los recursos se presentan en índice

sobre la media igual a 100 según población de derecho.

En el modelo de 2001 se observa que las comunidades con mayor capacidad fiscal, Madrid, Islas Baleares y Cataluña, se situaron durante el período 2002-2008 por debajo de la media. En cambio, comunidades como Extremadura y Castilla-La Mancha, que presentan una capacidad fiscal de las más bajas, pudieron disfrutar durante todo el período de unos recursos por habitante sustancialmente por encima de la media. Había, por tanto, una sobrenivelación.

No obstante, esta inversión de posiciones no se daba siempre. Por ejemplo, Aragón, con una capacidad fiscal notablemente por encima de la media (13 por 100 por encima), después de la nivelación no perdía posiciones. Otros casos a destacar son los de Murcia y la Comunidad Valenciana, que con unas capacidades fis-

cales inferiores a la media, después de la nivelación se quedaban también con unos recursos por habitante sustancialmente por debajo de la media, lo que contrastaba con las posiciones que ganaba Extremadura. En conclusión, se producían resultados arbitrarios ante la ausencia de un criterio explícito de nivelación fiscal.

### III. VALORACIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE 2009 (2)

El cuadro n.º 1 también ofrece los resultados del nuevo modelo para el año 2009. ¿Este ha corregido el problema de falta de equidad horizontal que presentaba el de 2001? La respuesta es negativa, aunque ha producido una convergencia de todas las autonomías hacia la media y ha reducido la desviación estándar (3). Así, esta es ahora de 8,97, cuando en el sistema antiguo nunca había

sido tan baja, habiendo llegado a 14,58 en 2008. También las comunidades que sufrían la sobrenivelación (Madrid, Islas Baleares y Cataluña) se sitúan en la media (Baleares) o sobre la misma (Madrid y Cataluña). Pero todavía existen arbitrariedades. Por ejemplo, Cantabria y La Rioja, con unas capacidades fiscales por encima de la media, después de la nivelación todavía ganan posiciones. Y también cabe destacar los casos de Murcia y la Comunidad Valenciana, que siguen castigadas por el sistema.

Un análisis de los ejes esenciales de cómo funciona el modelo de financiación autonómica de 2009 nos permitirá ver por qué se producen todavía resultados arbitrarios. Para ello utilizamos el cuadro n.º 2 que muestra las diferentes fases del modelo. Los datos se expresan en índice sobre la media igual a 100, según población ajustada, que recoge una serie de variables representativas

CUADRO N.º 1

#### EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS PROPORCIONADOS POR LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (En índice sobre la media según población de derecho)

	INGRESOS TRIBUTARIOS	RECURSOS SEGÚN MODELO DE 2001							RECURSOS MODELO 2009
	2008	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Madrid .....	143	90	87	87	88	89	89	93	102
Islas Baleares.....	122	83	85	85	83	81	79	77	99
Cataluña.....	121	99	96	96	95	94	94	96	102
Aragón.....	113	111	115	115	114	116	115	115	110
La Rioja.....	104	114	119	119	117	117	117	118	111
Cantabria.....	103	120	116	116	118	117	117	117	118
Asturias.....	103	110	113	113	114	113	115	117	109
Castilla y León.....	97	114	118	118	119	119	120	120	112
C. Valenciana.....	94	90	91	91	91	90	89	87	93
Galicia.....	87	111	112	113	114	114	115	115	107
Castilla-La Mancha..	80	106	110	109	110	109	109	106	102
Murcia.....	80	88	92	91	91	91	91	89	94
Andalucía.....	79	101	101	101	101	102	102	100	92
Extremadura.....	70	120	123	123	124	125	126	124	112
Canarias.....	44	100	97	96	95	96	97	94	87
Desviación estándar		11,92	12,81	12,95	13,41	13,71	14,26	14,58	8,97
Ratio máx./mín. ....		1,45	1,45	1,45	1,49	1,54	1,59	1,61	1,28

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

CUADRO N.º 2

**FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE 2009**  
(En índice sobre la media según población ajustada, 2009)

	Tributos (A)	Recursos después nivelación fondo de garantía (B)	(B) + 25% tributos (C)	(C) + fondo suficiencia global (D)	(D) + fondos convergencia (E)
Madrid .....	145,9	100	111,0	107,1	108,6
Islas Baleares .....	121,7	100	105,2	88,5	99,4
Cataluña .....	120,7	100	105,0	101,9	103,6
Cantabria .....	112,9	100	103,0	122,2	118,1
Aragón .....	107,7	100	101,8	108,6	104,8
La Rioja .....	100,7	100	100,1	114,5	109,4
Asturias .....	99,8	100	99,9	105,7	104,9
C. Valenciana .....	94,5	100	98,7	92,4	94,6
Castilla y León .....	92,3	100	98,1	105,6	104,6
Murcia .....	86,2	100	96,7	95,3	96,3
Galicia .....	83,2	100	96,0	101,6	101,1
Anadalucía .....	81,1	100	95,5	96,3	93,8
Castilla-La Mancha .....	80,7	100	95,4	98,9	96,2
Extremadura .....	69,6	100	92,7	105,7	105,4
Canarias .....	44,7	100	86,8	86,6	84,3
Total .....	100,0	100	100,0	100,0	100,0
Desviación estándar .....	24,31	0	5,83	9,53	8,03
Ratio máx./mín. ....	3,26	0	1,28	1,38	1,40

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

de las necesidades de gasto de las autonomías (4).

El nuevo sistema de financiación autonómica se dota de un mecanismo de nivelación que cambia sustancialmente el mecanismo existente en el antiguo modelo. Dicho mecanismo lo constituye el llamado Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, y su objetivo es que todas las comunidades autónomas puedan suministrar un nivel similar de los servicios esenciales del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), realizando un esfuerzo fiscal también similar.

El cálculo de la subvención de nivelación o Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales se realiza del modo siguiente. En primer lugar, el Fondo de Garantía, a nivel global, se dota del 75 por 100 de los in-

gresos tributarios normativos de las autonomías más una aportación del Estado. Este 75 por 100 quiere representar el peso del gasto del Estado del bienestar en relación al total de gasto autonómico. En segundo lugar, se distribuyen los recursos del Fondo entre las comunidades autónomas de acuerdo a la población ajustada. En tercer lugar, se calcula el Fondo de Garantía de cada comunidad autónoma, siendo la diferencia entre sus necesidades de gasto y el 75 por 100 de sus ingresos tributarios normativos o capacidad fiscal.

Por tanto, el Fondo de Garantía de cada comunidad autónoma puede ser positivo o negativo, según reciba recursos del mismo o los aporte. Asimismo, la nivelación del Fondo es total, ya que todas las comunidades autónomas dispondrán de los mismos

recursos para hacer frente a los servicios esenciales del Estado del bienestar. El cuadro n.º 2 muestra los resultados de la nivelación de este Fondo en la columna B, viéndose que todas las autonomías disponen de los mismos recursos.

De la descripción del cálculo del Fondo de Garantía se deduce que solo se nivelan el 75 por 100 de los ingresos tributarios normativos. En consecuencia, un 25 por 100 de los mismos no se nivela. Ello quiere decir que la cuantía a percibir por cada comunidad autónoma por este bloque de recursos está directamente relacionada con su capacidad fiscal. Además, si nivelamos un 75 por 100 de los ingresos tributarios normativos y no nivelamos el 25 por 100, el efecto es que en términos globales la nivelación es parcial, ya que es lo mismo nivelar al 100 por 100 el 75 por 100

de los recursos, que nivelar al 75 por 100 el 100 por 100 de los recursos.

La columna C del cuadro n.º 2 ofrece los resultados de los recursos nivelados más el 25 por 100 de los tributos no nivelados. Si comparamos esta columna con la primera, que es la posición que ocuparía cada comunidad si los recursos no se nivelaran, podemos observar que ha habido un proceso de nivelación: los territorios, que por sus recursos tributarios se situaban por encima de la media, pierden recursos y se aproximan a la media, mientras que los territorios, que se situaban por sus recursos tributarios por debajo de la media, los ganan y también convergen hacia la media. Ahora bien, el proceso de nivelación no altera en ningún caso las posiciones relativas de las diferentes comunidades autónomas, sino que tanto antes como después de la nivelación las posiciones relativas son las mismas, es lo que se conoce como principio de ordinalidad. Este principio también se aplica en el sistema de financiación vigente en los *länder* alemanes.

No obstante, el modelo no acaba aquí, sino que cuenta con otros fondos a distribuir entre las comunidades autónomas. Uno de ellos es el Fondo de Suficiencia Global. Este tiene como objetivo que ninguna comunidad autónoma pierda con el proceso de nivelación anterior y que todas experimenten una ganancia por el nuevo modelo. Por tanto, dicho Fondo garantiza el *statu quo* de 2009, es decir, los resultados del antiguo modelo en 2009, más lo que corresponde a cada comunidad de una parte de los recursos adicionales aportados por el gobierno central (5.237 millones de euros). A esta cuantía la llama-

mos «*statu quo* revisado». Así, el Fondo de Suficiencia Global de cada autonomía es el *statu quo* revisado de 2009 menos los tributos normativos y menos el Fondo de Garantía. El Fondo de Suficiencia Global puede resultar positivo o negativo.

La columna D del cuadro n.º 2 muestra los resultados en términos relativos de añadir al proceso de nivelación parcial anterior el Fondo de Suficiencia Global. Lo primero que observamos es que las posiciones relativas de las diferentes comunidades cambian y ya no se mantiene el orden existente antes de la nivelación. Asimismo, la dispersión de resultados entre las comunidades autónomas se incrementa. La desviación estándar pasa de 5,83 a 9,53.

El modelo se cierra con los Fondos de Convergencia: Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación. El objetivo del Fondo de Competitividad es reducir las diferencias en la financiación per cápita entre las autonomías. Son beneficiarias de este Fondo aquellas comunidades que tienen una financiación por habitante en términos homogéneos (5) (ingresos tributarios, Fondo de Garantía y Fondo de Suficiencia) inferior a la media, o que su índice de financiación por habitante sea inferior a su índice de capacidad fiscal por habitante. El término por habitante se refiere al concepto de población ajustada. Este Fondo fue creado para compensar a aquellas autonomías que estaban castigadas por la sobrenivelación del modelo anterior o peor tratadas. Su cuantía fue de 2.761 millones de euros y resultaron beneficiarias del mismo: Cataluña (937 millones), Murcia (101), Comunidad Valenciana (634), Islas Baleares (327) y Madrid (762).

El segundo Fondo de Convergencia es el denominado Fondo de Cooperación. Su objetivo es lograr el desarrollo regional y estimular el crecimiento y la convergencia regional en términos de renta. Su cuantía fue de 1.200 millones de euros y resultaron beneficiarias del mismo: Galicia (243 millones), Andalucía (309), Asturias (91), Cantabria (16), Murcia (50), Aragón (33), Castilla-La Mancha (76), Canarias (69), Extremadura (103) y Castilla y León (210).

La columna E del cuadro n.º 2 muestra el resultado final del modelo, una vez añadidos los Fondos de Convergencia a los recursos que proporciona el modelo por los mecanismos descritos anteriormente. Los Fondos de Convergencia corrigen un poco la dispersión que había introducido el Fondo de Suficiencia Global, ya que la desviación estándar pasa de 9,53 a 8,03 y mejora las posiciones relativas de Madrid, Islas Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia, es decir, las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad.

No obstante, se constata que el funcionamiento del modelo no cumple el llamado principio de ordinalidad, según el cual el orden en los recursos por habitante de las autonomías antes de la nivelación debería ser el mismo que el existente después de la nivelación. El cuadro n.º 3 muestra este hecho de una manera más clara que el cuadro n.º 2. La columna A ordena las comunidades autónomas de mayores a menores ingresos tributarios y coincide con la columna A del cuadro n.º 2, expresados en índice sobre la media según población ajustada, antes de la nivelación, es decir, antes de que actúen los diferentes fondos. La columna B expresa

el orden. Por su parte, la columna C muestra los recursos totales una vez ha actuado el modelo y coincide con la columna E del cuadro n.º 2, y la D establece el orden en que quedan las diferentes autonomías. A simple vista se puede comprobar que el orden en que quedan no es el mismo que el que tenían al inicio. El índice de correlación entre la columna B y la D es solo del 53 por 100.

En conclusión, en términos de equidad horizontal, el sistema de financiación autonómica de 2009 no ha logrado corregir totalmente las disfuncionalidades que presentaba el aprobado en 2001. Ello es debido a la consolidación del statu quo del modelo de 2001 que comporta el Fondo de Suficiencia Global del nuevo modelo. Este Fondo debería haberse diseñado de modo que su evolución condujera a la obtención de una pauta distributiva

más acorde con la que define el modelo de 2009, siempre garantizando que ninguna comunidad autónoma perdiera recursos en términos absolutos. El criterio de equidad del nuevo sistema es el resultado de nivelar totalmente el 75 por 100 de los recursos tributarios de los gobiernos autonómicos, lo que se consigue a través del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, dejando sin nivelar el 25 por 100 restante. La consolidación del statu quo del modelo anterior a través del Fondo de Suficiencia Global nos aparta de este criterio. Por ello, se tuvieron que diseñar los Fondos de Convergencia para mejorar la pauta distributiva a que conducía el Fondo de Suficiencia Global, introduciendo complejidad al sistema. Tampoco parece plausible que la propia dinámica del nuevo modelo conduzca a aquella pauta de equidad.

#### IV. FUTURA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

##### 1. La restricción de la crisis económica

La futura reforma de la financiación autonómica se deben abordar dentro del contexto de la actual crisis económica, lo cual puede condicionar el desarrollo de la misma. El déficit y el endeudamiento de las autonomías, en diferentes grados según cada autonomía, han crecido sustancialmente en los últimos años. Ello ha conducido a que se haya instalado cierto discurso acusando a las comunidades autónomas de gobiernos malgastadores y poco eficientes en la gestión. Además, a este discurso se le añaden presuntos casos de corrupción y la construcción de infraestructuras totalmente improductivas por parte de los gobiernos autonómicos.

No obstante, ante el discurso anterior, deberíamos poner de relieve dos cuestiones. En primer lugar, que el objetivo de déficit impuesto a las autonomías es demasiado bajo en relación al volumen de gasto que gestionan. Actualmente, la distribución del gasto público por niveles de gobierno responde a la siguiente pauta: 52 por 100 (Estado y administración de la Seguridad Social), 35 por 100 (comunidades autónomas), 13 por 100 (corporaciones locales). Por tanto, las autonomías tienen un gran protagonismo en las políticas de gasto público. En cambio, para el año 2012, los objetivos de déficit por niveles de gobierno impuestos por el gobierno central son los siguientes: 4,5 por 100 del PIB (Estado y administración de la Seguridad Social), 1,5 por 100 del PIB (comunidades autónomas) y 0,3 por 100 del PIB

CUADRO N.º 3

##### CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE ORDINALIDAD

	INGRESOS TRIBUTARIOS		RECURSOS SEGÚN MODELO DE 2009 AÑO 2009	
	Índice (pob. aj.) (A)	Orden (B)	Índice (pob. aj.) (C)	Orden (D)
Madrid.....	145,9	1	108,6	3
Islas Baleares.....	121,7	2	99,4	10
Cataluña.....	120,7	3	103,6	8
Cantabria.....	112,9	4	118,1	1
Aragón.....	107,7	5	104,8	6
La Rioja.....	100,7	6	109,4	2
Asturias.....	99,8	7	104,9	5
C. Valenciana.....	94,5	8	94,6	13
Castilla y León.....	92,3	9	104,6	7
Murcia.....	86,2	10	96,3	11
Galicia.....	83,2	11	101,1	9
Andalucía.....	81,1	12	93,8	14
Castilla-La Mancha.....	80,7	13	96,2	12
Extremadura.....	69,6	14	105,3	4
Canarias.....	44,7	15	84,3	15
<b>Total.....</b>	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>	

Nota: (\*) Coeficiente de correlación columnas (B) y (D) = 0,53.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

CUADRO N.º 4

## DEUDA Y RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ÍNDICE SOBRE LA MEDIA

	Deuda 2009	Recursos Media 2002-2009
Catatuña.....	164,7	96,6
C. Valenciana.....	154,7	90,4
Islas Baleares.....	152,1	83,8
Castilla-La Mancha.....	104,9	106,6
Madrid.....	95,5	91,3
Galicia.....	88,1	112,0
La Rioja.....	80,2	116,3
Aragón.....	71,5	113,1
Castilla y León.....	64,1	116,6
Andalucía.....	60,3	100,3
Cantabria.....	57,2	117,5
Canarias.....	56,9	94,8
Asturias.....	50,6	112,6
Extremadura.....	50,1	121,4
Murcia.....	47,1	91,0
<b>Total.....</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Nota: (\*) Coeficiente correlación: todas las CC.AA. = 0,55; sin Castilla-La Mancha, Madrid, Canarias y Murcia = 0,84.  
Fuente: Banco de España, Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

(corporaciones locales). Este reparto debería estar más acorde con el peso de cada nivel de gobierno en términos de gasto público. El límite de déficit del gobierno central debería ser más bajo y más alto el de los gobiernos autonómicos. Si se correspondiera exactamente con el peso relativo del gasto de cada nivel de gobierno, en 2012 el reparto del objetivo de déficit del 6,3 por 100 del PIB debería ser el siguiente: 3,28 por 100 (gobierno central), 2,21 por 100 (autonomías) y 0,81 por 100 (gobiernos locales). No es que se debiese seguir esta pauta con exactitud, pero sí aproximarse más a ella de lo que ocurre ahora.

Además, se ha de tener en cuenta que, a excepción de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, las autonomías gestionan todos los servicios correspondientes al Estado del bienestar. Dichos servicios (sanidad, educación, servicios sociales, etcétera) presentan una dinámica de

gasto creciente, lo cual dificulta su contención. España es, dentro de los países descentralizados, el que concentra una mayor parte de los servicios relativos al Estado del bienestar en el gobierno intermedio, es decir, el autonómico. Por ejemplo, por lo que se refiere a la sanidad, las autonomías realizan un poco más del 90 por 100 del gasto sanitario público, mientras que los gobiernos intermedios de otros países descentralizados, como los cantones suizos, solo realizan el 58 por 100 de la totalidad del gasto en sanidad y los *länder* alemanes el 27 por 100. En el caso de la educación pasa lo mismo. El gasto en educación autonómica representa alrededor del 90 por 100 del total del gasto en este servicio, cuando en Canadá es del 60 por 100, en Suiza del 55 por 100 y en Alemania del 71 por 100.

Por todo ello, establecer límites tan estrictos para el déficit autonómico obliga a disminuir el gasto en estos servicios persona-

les, que son esenciales para el bienestar de los ciudadanos.

En segundo lugar, la otra cuestión que deberíamos puntualizar es que el nivel de endeudamiento de algunas comunidades autónomas puede venir explicado por la insuficiencia de recursos que históricamente les ha comportado el sistema de financiación autonómico.

El cuadro n.º 4 muestra la deuda de las diferentes autonomías de régimen común en índice sobre la media igual a 100 en el año 2009 y los recursos medios proporcionados por el sistema de financiación en el período 2002-2009, también expresados en índice sobre la media. La correlación entre estas dos magnitudes es negativa y del orden del 55 por 100. No obstante, si prescindimos de cuatro autonomías (Castilla-La Mancha, Madrid, Canarias y Murcia) el índice de correlación negativo llega a ser del 84 por 100. Por tanto, parece que se verifica que a mayor endeudamiento menores recursos proporcionados por el sistema de financiación.

## 2. Grandes líneas de reforma

Según la legislación actual, el modelo de financiación autonómica de 2009 ha de revisarse quinquenalmente. Por tanto, en 2014 debería aplicarse un modelo revisado. Así que ya es el momento de empezar a poner sobre la mesa qué aspectos no funcionan y en qué dirección debe ir la reforma.

Una primera cuestión es que deberíamos considerar la posibilidad de tener un estado autonómico más asimétrico que el actual. De hecho, actualmente ya tene-

mos una importante asimetría, cual es el modelo foral de que disfrutan el País Vasco y Navarra y que implica una financiación completamente distinta a la que rige para el resto de comunidades autónomas. También cabe citar el caso de Canarias, con un sistema especial de imposición indirecta. En cuanto al resto de competencias de gasto, cabe decir que tampoco tenemos un modelo completamente uniforme, pero obviamente ello no implica diferencias tan sustanciales como las que comportan el sistema de financiación foral y común.

Cataluña está reivindicando un cambio de modelo que comporte, como en el caso foral, la gestión autonómica de todos los impuestos estatales y el pago posterior de una cuota al Estado para contribuir a las cargas generales del Estado y a la solidaridad con el resto de territorios del mismo. Ello supondría salirse del sistema común de financiación y crear otro caso especial de financiación autonómica.

La asimetría existe en algunos países federales. Estados Unidos y Canadá son ejemplos de ello. En Estados Unidos hay diferencias importantes entre los estados en cuanto a sistemas tributarios, variando la tipología de impuestos aplicados y los métodos de gestión tributaria. En Canadá, la provincia de Quebec también posee un sistema de financiación distinto al resto de provincias.

Por tanto, deberíamos considerar la posibilidad de que una comunidad autónoma pueda tener más cotas de autogobierno en términos de autonomía tributaria que otras. La descentralización impositiva y de la gestión tributaria tiene una serie de ven-

tajas que no hay que minusvalorar. Entre otras, disminuye la dependencia financiera del gobierno central y hace el coste del gasto más visible, lo que propicia la rendición de cuentas de los políticos ante los ciudadanos (*accountability*) y el control de los ciudadanos sobre los políticos. Como contrapartida, se puede decir que aumentan los costes de cumplimiento fiscal y el riesgo de movilidad de individuos y factores productivos si ello implica la existencia de diferencias fiscales relevantes entre los territorios. No obstante, también se puede argumentar que la movilidad limita incrementos ineficientes de impuestos y de gastos, ya que los gobiernos subcentrales vigilarán que no emigren sus bases imponibles (6).

La segunda cuestión a considerar es qué reformas deberían introducirse en el modelo común de financiación autonómica. A modo de inventario, podrían resumirse de la manera siguiente:

— Otorgar mayor responsabilidad tributaria a las autonomías, tanto normativa como de gestión.

— Mejorar la pauta distributiva de los recursos. El nuevo modelo debería ir acercándose gradualmente a la pauta distributiva del criterio de equidad adoptado. Hemos demostrado anteriormente cómo el funcionamiento actual del modelo desvirtúa el criterio de equidad, que implica que un 75 por 100 de los recursos se nivelan y el 25 por 100 de los mismos, no.

— Simplificación del modelo con menos fondos de recursos. Los fondos complican el modelo, haciéndolo más difícil de entender, y dificultan la predicción de su evolución futura.

## V. CONCLUSIONES

Para terminar, a continuación se enumeran las principales conclusiones:

— El principal objetivo del modelo de financiación autonómica de 2009 fue el de mejorar la equidad horizontal entre las comunidades autónomas, ya que existía una sobrenivelación.

— El modelo de 2009 establece por primera vez una pauta clara de equidad, que consiste en nivelar el 75 por 100 de los recursos y dejar sin nivelar el 25 por 100 restante. No obstante, al final esta pauta no se acaba cumpliendo.

— Los resultados del modelo constatan que las diferencias en recursos por habitante entre las autonomías disminuyen, pero no se cumple el principio de ordinalidad, según el cual el orden de los recursos por habitante de las autonomías antes de la nivelación debería ser el mismo que el existente después de dicha nivelación.

— La reforma del modelo debería corregir el aspecto anterior, además de lograr una mayor simplificación del mismo, reduciendo el número de fondos de recursos. Asimismo, se debe considerar la posibilidad de ir hacia un federalismo fiscal más asimétrico que el actual, con diferentes niveles competenciales sobre los recursos impositivos.

## NOTAS

(1) Véase BOSCH y DURÁN (2005), y BOSCH (2008).

(2) Para un análisis detallado del funcionamiento del modelo, véase BOSCH (2010a, 2010b), LAGO (2010), LÓPEZ LABORDA (2010), RUIZ-HUERTA y GARCÍA (2010).

(3) BOSCH (2012).

(4) Las variables representativas de las necesidades de gasto y sus ponderaciones son las siguientes: población de derecho (con una ponderación del 30 por 100), la población protegida equivalente distribuida en siete tramos de edad (38 por 100), la población mayor de 65 años (8,5 por 100), la población entre 0 y 16 años (20,5 por 100), la superficie (1,8 por 100), la dispersión (0,6 por 100) y la insularidad (3,0 por 100). Como se ve, la variable que tiene más peso en el indicador de necesidades es la población, con un peso del 97 por 100. Por ello a este indicador se le denomina población ajustada.

(5) En los recursos se excluyen aquellos destinados a financiar las competencias específicas.

(6) Véase ZUBIRI (2010), pp. 91-103, donde partiendo de la base de la teoría del federalismo fiscal se exponen las ventajas de la descentralización impositiva.

#### BIBLIOGRAFÍA

BOSCH, N. (2008), «Una visión crítica del modelo de financiación autonómica», *Investigaciones Regionales*, 13: 269-276.

— (2010a), «El modelo de financiación autonómica de 2009: un análisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal», en BOSCH, N., y SOLÉ-OLLÉ, A. (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, IEB, Barcelona, 2009, pp. 10-21.

— (2010b), «The reform of regional government finances in Spain», en BOSCH, N., y SOLÉ-OLLÉ, A. (Eds.), *IEB's World Report on Fiscal Federalism*, IEB, Barcelona, 2009, pp. 58-61.

— (2012), «La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica del 2009», en BOSCH, N., y SOLÉ-OLLÉ, A. (Eds.) (2012), *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2011*, IEB, Barcelona, 2012, pp. 60-65.

BOSCH, N., y DURÁN, J.M.<sup>a</sup> (2005), «Evolución del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en los últimos 25 años y perspectivas de reforma», en BOSCH, N., y DURÁN, J.M.<sup>a</sup> (Dirs.), *La finan-*

*ciación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial*, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, pp. 21-43.

LAGO, S. (2010), «El nuevo modelo de financiación autonómica: Luces y sombras», en BOSCH, N., y SOLÉ-OLLÉ, A. (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, IEB, Barcelona, 2009, pp. 62-73.

LÓPEZ LABORDA, J. (2010), «La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes», en BOSCH, N., y SOLÉ-OLLÉ, A. (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, IEB, Barcelona, 2009, pp. 22-37.

RUIZ-HUERTA, J., y GARCÍA, M.A. (2010), «La reforma del modelo de financiación autonómica de 2001. Una valoración del acuerdo de julio de 2009», en BOSCH, N., y SOLÉ-OLLÉ, A. (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, IEB, Barcelona, 2009, pp. 38-60.

ZUBIRI, I. (2010), *The Economic Agreement between the Basque Country and Spain*, Ad Concordiam, Bilbao.