

LA NUEVA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Otra vez, la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común aparece en el centro del debate público. Existen razones de tipo normativo que lo justifican. Aparecen en la propia Ley 22/2009 que lo regula. En particular, la disposición transitoria tercera, referida a la aplicación y revisión del sistema, contempla que la primera evaluación de sus resultados debe tomar como referencia la liquidación del ejercicio 2013. Por su parte, la disposición adicional séptima indica que el Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, «valorará los distintos aspectos estructurales del sistema de financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema». Puesto que las liquidaciones del sistema se suelen hacer públicas dieciocho meses después de acabado el ejercicio correspondiente y dado que en diciembre de 2014 se cumplió el primer quinquenio desde la aprobación de la ley, 2015 debería ser el año en el que se evalúe el modelo y se discuta su posible reforma. Los informes que las propias comunidades emitieron en marzo de 2014 fueron un primer paso en esta dirección.

A estas razones normativas se le suman otras de naturaleza económica. La profunda crisis que ha azotado la economía española en estos años ha generado problemas graves de insuficiencia financiera en las comunidades autónomas. Los sustanciales recortes en el gasto autonómico desde el año 2010 y los incumplimientos reiterados de los ob-

jetivos de déficit público por un número significativo de las autonomías dan fe de que el notable incremento de recursos que conllevó la reforma aprobada en 2009 quedó ahogado bajo la marea de la recesión. Al mismo tiempo, existe consenso entre los especialistas en que, aun reconociendo sus méritos, la reforma no fue capaz de solventar satisfactoriamente todas las deficiencias arrastradas y que afectan a las diversas dimensiones del sistema.

Finalmente, no podemos obviar que en las tensiones territoriales —que hoy tienen su foco central en Cataluña— aparece con nitidez una dimensión financiera. Aunque en este caso la discusión ha girado en torno al concepto de balanza fiscal, en última instancia esa balanza fiscal acaba siendo puesta en relación a la financiación autonómica de régimen común, a sus reglas distributivas y la nivelación que produce. Pero también a la foral, cuyos resultados financieros son envidiados por otras comunidades con niveles de renta per cápita similares.

**EXISTEN RAZONES
NORMATIVAS Y
ECONÓMICAS QUE
URGEN A PLANTEAR
REFORMAS EN EL
SISTEMA DE
FINANCIACIÓN
AUTONÓMICA**

El objetivo del presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es el de coadyuvar a esta tarea de diagnóstico y propuestas de reforma del actual sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común con el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad con las que funciona el sistema. Su origen se encuentra en una conferencia organizada por Funcas en colaboración con la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE) celebrada en Santiago de Compostela en el mes de mayo de 2014. Los coordinadores de dicha conferencia, así como de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, son **Santiago Lago Peñas**, director de GEN (Universidad de Vigo), y **Jorge Martínez-Vázquez**, director del International Center for Public Policy en la Georgia State University e investigador asociado a GEN. Además, la conferencia contó con el apoyo de la Consellería de Facenda de la Xunta de Galicia y del Consello Económico e Social de Galicia, y la inestimable colaboración de comentaristas que aportaron interesantes sugerencias a la primera versión de los artículos que ahora conforman este número y a quienes tanto los coordinadores como Funcas quieren agradecer su participación en este proyecto.

Las doce aportaciones que integran este número se organizan en cuatro bloques. El primero de ellos recoge tres perspectivas generales del sistema, que ofrecen al lector una primera aproximación a las cifras y la agenda de reformas del sistema.

El primer artículo, que firman los coordinadores del volumen, analiza los principales problemas del sistema de financiación autonómica, a la luz de la experiencia internacional y la literatura sobre federalismo fiscal. Para organizar la discusión, los aspectos a debatir y reformar se

articulan en cuatro dimensiones: la suficiencia y sostenibilidad del sistema, la nivelación interterritorial y la política regional, la autonomía y la responsabilidad fiscal y, finalmente, los aspectos institucionales; en particular los que definen la gestión tributaria y la transparencia y visibilidad del sistema para los ciudadanos. Es a partir de este análisis poliédrico que los autores desgranar una batería de cambios y propuestas de reforma que ambicionan una mejora significativa del proceso de descentralización fiscal en España. Sus recomendaciones están, en general, en línea con las propuestas argumentadas en el resto de los artículos. El sistema español necesita acentuar aspectos genuinos del federalismo fiscal como la autonomía, la responsabilidad política y la rendición de cuentas. Pero también clarificar la nivelación horizontal, tanto en sus aspectos técnicos como políticos, reforzar la rigidez de las restricciones presupuestarias autonómicas, garantizar que la descentralización no conlleve mayores riesgos de inestabilidad fiscal y cumplimiento de objetivos en materia de déficit y deuda pública. Aunque el trabajo hace mención del nivel local de Gobierno, la atención se centra en el nivel regional.

SE DEBE SEGUIR PROFUNDIZANDO EN EL FEDERALISMO FISCAL

Precisamente, el ámbito local es el *leitmotiv* del segundo de los trabajos, en el que **Francisco Pedraja Chaparro** (Universidad de Extremadura) y **Javier Suárez Pandiello** (Universidad de Oviedo) analizan el desarrollo del proceso de descentralización en España desde la aprobación de la Constitución en 1978. Entonces se consensuó dar el papel protagonista en el nuevo sistema descentralizado a las comunidades autónomas, orillándose una perspectiva de carácter más técnico del proceso y que hubiera sugerido una descentralización más equilibrada entre autonomías y municipios. Inicialmente el sistema apostó por una doble asimetría: velocidades diferentes en la cesión de competencias y consagración de un sistema de financiación dual, el común y el foral. Sobre estas bases asimétricas se fueron elaborando los Estatutos de Autonomía de primera generación y se fue improvisando un modelo de financiación autonómica (modelo LOFCA) para las comunidades de régimen común sobre la base de tres pilares: suficiencia, solidaridad y autonomía. Pero estos bloques fueron inestables desde su origen y se vieron sujetos a continuas reformas. En contraste, el nivel local de Gobierno quedó relegado y sin ser reformado en profundidad. El mejor ejemplo de esto es el mantenimiento de la organización provincial del Estado. Las diputaciones se han perpetuado sin apenas capacidad fiscal propia, un abanico competencial impreciso que favorece la arbitrariedad en la gestión, y con un importante déficit de responsabilidad democrática. A juicio de los autores, la reciente Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) agrava el problema al potenciar el papel de estas instituciones. En paralelo, el artículo revisa temas como las duplicidades competenciales y los desajustes entre las necesidades y los modelos

LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA ES MUY SENSIBLE AL CICLO ECONÓMICO

de financiación. Los profesores Pedraja y Suárez Pandiello finalizan con una discusión sobre las fuerzas centrífugas y centrípetas en el actual escenario de crisis económica mostrando aquellos elementos que consideran necesarios para una solución más estable y equilibrada entre los principales agentes del proceso descentralizador, gobiernos regionales y locales.

El artículo que cierra este primer bloque es obra de **Ángel de la Fuente**, FEDEA e IAE (CSIC). El enfoque cambia radicalmente, ya que el análisis se centra en los aspectos cuantitativos de la evolución del modelo entre 2002 y 2012. El punto de partida es una laboriosa construcción de series de financiación efectiva a competencias homogéneas. El análisis de estos datos pone de manifiesto la gran sensibilidad de la financiación autonómica al ciclo económico; así como el retraso con el que la crisis golpea las cuentas autonómicas, por la combinación del sistema de anticipos e ingresos a cuenta que caracteriza el sistema y los errores de previsión del Gobierno central. Esto ha permitido posponer el inicio de los ajustes exigidos por la crisis actual más de lo que habría sido prudente. En términos cuantitativos, durante el periodo de expansión comprendido entre 2002 y 2006, la financiación por habitante a competencias homogéneas aumentó 22 puntos porcentuales en las comunidades de régimen común. Tras 2007, sin embargo, cambian las tornas. Siguiendo el criterio de devengo, la financiación definitiva entre 2007 y 2009 cae más del 20 por 100 en términos de financiación por habitante a precios constantes. Un porcentaje que habría llegado al 32 por 100 sin la inyección de recursos que supuso el último acuerdo de financiación. Sin embargo y por los motivos antes apuntados, la pérdida de recursos por habitante se reduce solo un 3 por 100 en términos de caja. Tras este desplome, la financiación definitiva se recupera apreciablemente en 2010, pero vuelve a experimentar un retroceso en 2011 y 2012. El año 2010 es también el primero desde 2007 en el que la financiación por caja se sitúa por debajo de la financiación devengada, en parte porque comienza la devolución de los saldos deudores de las liquidaciones pasadas. De forma complementaria, De la Fuente aborda también la distribución interregional de los fondos. En particular, examina la evolución de la distribución de la financiación homogénea por habitante ajustado. Durante todo el periodo analizado se encuentran diferencias interregionales difícilmente justificables y que acaban generando sentimientos de agravio comparativo. En 2012 la situación no era muy distinta, aunque resultan llamativos los cambios de posición relativa que han experimentado algunas regiones.

El segundo bloque de contribuciones se dedica a las dos cuestiones centrales en un sistema de financiación descentralizado: las necesidades de gasto y la asignación de competencias tributarias. Necesidades

de gasto que hay que delimitar tanto en una dimensión vertical, entre niveles de Gobierno, como horizontal, entre gobiernos en el mismo nivel. En lo que respecta a las competencias tributarias, hay que hablar de autonomía tributaria, pero también de gestión. Los cuatro artículos siguientes se enfrentan con rigor a todas estas cuestiones.

El primero de ellos, autoría de **Francisco Pérez** y **Vicent Cucarella** (Ivie) se centra en las necesidades de gasto en el sistema de financiación autonómica. Las liquidaciones de los presupuestos de las comunidades autónomas ponen de manifiesto déficits generalizados e importantes diferencias entre comunidades en ingresos y gastos por habitante. A los debates recurrentes acerca de los criterios que deben guiar la distribución de recursos entre comunidades se le ha añadido otro durante la crisis, el que tiene que ver con el reparto vertical de recursos y la suficiencia global del nivel autonómico de Gobierno. El artículo de Pérez y Cucarella aborda ambos asuntos y alcanza tres conclusiones principales. La primera es de orden metodológico y se refiere a la posibilidad de evaluar las necesidades de gasto de las comunidades autónomas, su relación con los ingresos de los que disponen y la suficiencia de los mismos. A juicio de los autores, es preciso garantizar el equilibrio presupuestario a medio-largo plazo (ausencia de déficit estructural) y la consiguiente internalización de la restricción presupuestaria; así como un cálculo riguroso de las diferencias en necesidades reconocidas a cada territorio. La segunda conclusión tiene que ver con las necesidades educativas y sanitarias. La relación entre necesidades y gasto ha empeorado durante los años de crisis y previsiblemente lo seguirá haciendo hasta 2017, de cumplirse las previsiones para las cuentas públicas españolas en el periodo 2015-2017. En comparación con otros países, España no gastaba en 2012 más en estas funciones de lo que le corresponde por su nivel de renta y la reducción del gasto prevista la alejará algo más de las tendencias internacionales, en especial en educación. La tercera conclusión general es que la dispersión en las necesidades per cápita estimada por los autores es significativamente inferior a la observada en el gasto efectivo realizado por las comunidades. Por tanto, las amplias diferencias de ingresos y gastos existentes no encontrarían sustento en factores de necesidad o de coste objetivables. Por ello, la próxima revisión del sistema debería incorporar entre sus objetivos fundamentales el eliminar los riesgos de trato desigual de los usuarios de los servicios públicos en las distintas comunidades, derivados del hecho de que no dispongan de los mismos recursos para hacer frente a necesidades similares.

De forma complementaria, **Alain Cuenca** (Universidad de Zaragoza) y **Rosa González** (Funcas) analizan la cuestión de las necesidades de gasto en el caso de la principal competencia autonómica tanto por el volumen presupuestario que supone como por la relevancia que le

**GARANTIZAR
EL EQUILIBRIO
PRESUPUESTARIO
A MEDIO Y LARGO
PLAZO ES CRUCIAL**

DECISIONES DEL GOBIERNO CENTRAL CONDICIONAN EL GASTO AUTONÓMICO EN SANIDAD

proporcionan los propios ciudadanos en los estudios demoscópicos: la sanidad. Si se compara la evolución de los recursos financieros disponibles con la de los gastos no financieros se concluye que la situación de las comunidades autónomas se mantuvo saneada hasta el año 2007. A partir de entonces, aparece el déficit con carácter generalizado. En 2001, el gasto sanitario absorbía el 37,4 por 100 del gasto no financiero autonómico, constituyéndose en la principal función de las comunidades de régimen común. En 2006 empieza a crecer, y se alcanza la cota máxima de 42,2 por 100 en 2011. El ejemplo de la sanidad pone de manifiesto que una parte considerable del gasto de las comunidades autónomas viene condicionada por decisiones del Gobierno central, limitando así la autonomía. Además, los diferentes gobiernos centrales han invadido las competencias autonómicas, de forma marginal pero frecuente. Y las comunidades han aprovechado la sensibilidad social que suscita la sanidad para reclamar y obtener más recursos del Gobierno central, alterando el equilibrio vertical inicial.

LOS TRIBUTOS CEDIDOS POTENCIAN LA DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA

En el siguiente trabajo, **Julio López Laborda** (Universidad de Zaragoza) y **Antoni Zabalza** (Universidad de Valencia) se enfrentan a la dimensión de la autonomía tributaria. Tras revisar algunas de las cuestiones relacionadas con la descentralización tributaria sobre las que se discute habitualmente en nuestro país, los autores analizan en detalle el *Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español* en lo que atañe a la tributación autonómica. Finalmente, proponen una regla de evolución de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales. Sobre el primer punto, los autores evalúan en general de forma positiva la solución de los tributos cedidos como una buena fórmula de descentralización tributaria, y defienden que no debería aumentarse la cesión del IRPF por encima de los porcentajes actuales, que la regulación y la cesión del impuesto sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones requieren de una urgente y profunda revisión, y que debería darse más margen a la imposición propia autonómica. Con respecto al Informe de los expertos sobre reforma fiscal, la principal conclusión es que sus recomendaciones representan una muy significativa reducción de la autonomía tributaria de las comunidades autónomas, en la dirección opuesta a la seguida desde la primera reforma del sistema de financiación, preocupada por fortalecer la autonomía y responsabilidad. Por último, en el artículo se muestra que la elasticidad de la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales (impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre sucesiones y donaciones, ITPAJD y tasas sobre el juego) respecto a la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos (IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación) en cada comunidad se sitúa, en el periodo 2002-2011, alrededor de la unidad, por lo que se propone sustituir las vigentes reglas de actualización de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales por una regla según la

cual dicha recaudación evolucione a la tasa a la que lo haga la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos en cada comunidad autónoma.

Como complemento al análisis anterior, **Jorge Onrubia Fernández** (Universidad Complutense de Madrid, FEDEA y GEN) se centra en la importante cuestión de la gestión tributaria. La experiencia internacional muestra que todas las combinaciones entre descentralización de competencias normativas y descentralización de la gestión son posibles. Pero también que los casos extremos, la gestión totalmente centralizada o plenamente descentralizada, plantea problemas no menores. Tras un diagnóstico sobre el modelo de administración tributaria que actualmente existe en España, el profesor Onrubia propone una serie de líneas para su reforma que conducen en su conjunto a un modelo de administración tributaria integrada, cuya base debería ser un adecuado diseño organizativo-institucional capaz de aprovechar las ganancias de eficiencia derivadas de la existencia de externalidades, economías de escala y de gama propias de la gestión de un sistema fiscal compartido.

El tercer bloque de artículos que compone este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA aborda una de las cuestiones más difíciles de resolver: la nivelación horizontal. Difícil desde un punto de vista técnico, sobre todo cuando se pretende nivelar no solo capacidades fiscales, sino tener en cuenta también la existencia de disparidades en las necesidades de gasto. Pero difícil, sobre todo, porque hablamos de equidad y de criterios de justicia distributiva sobre los que los valores pueden diferir, y de hecho lo hacen. Sin duda en este campo la noción del «velo *rawlsiano*» (en esencia, juzgar los resultados de las reglas distributivas antes de saber en qué posición del reparto le va a tocar estar a cada uno) es particularmente útil para evitar la tentación de confundir intereses y principios. La preocupación por la incidencia de la descentralización sobre la equidad ha ocupado un lugar destacado en el debate desde el origen del proceso. Y es verdad que el sistema ha evitado que exista una correlación positiva entre recursos por habitante y PIB per cápita, dejando al margen a las comunidades forales. Pero este resultado es compatible con la existencia de diferencias en financiación difíciles de explicar y que fundamentan las críticas sobre la arbitrariedad del proceso de nivelación interterritorial en España.

El primero de los dos artículos del bloque lo firma **Maite Vilalta Ferrer** (Universitat de Barcelona e IEB). Su análisis se centra en el modelo de financiación acordado en 2009, su estructura y consecuencias financieras. En el terreno de la nivelación, una pieza clave es el nuevo Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), cuyo objetivo es el de dar cumplimiento a un principio de equidad explíci-

EL FGSPF NO GENERA REORDENACIÓN

tamente definido: asegurar que todos los gobiernos autonómicos de régimen común dispongan, para la prestación de los servicios esenciales del Estado del bienestar (sanidad, educación y servicios sociales), del mismo volumen de recursos por habitante (ajustado), realizando el mismo esfuerzo fiscal. El resultado de la aplicación del FGSPF es el de una nivelación parcial de los recursos, pero intensa. En concreto, la profesora Vilalta estima que un aumento del 1 por 100 de los ingresos tributarios por habitante genera un incremento de los recursos per cápita de solo el 0,17 por 100. En todo caso, los gobiernos cuya capacidad fiscal (potencial) está por encima de la media continúan estando por encima una vez han participado en el fondo; y los gobiernos cuya capacidad fiscal está por debajo, continúan estando por debajo. Es decir, el FGSPF no provoca reordenación. Pero esta pauta distributiva es alterada por el efecto de los otros tres fondos que integran el modelo (fondo de suficiencia, fondo de competitividad y fondo de cooperación). El resultado final acaba siendo, a juicio de Vilalta, errático y poco justificable desde el punto de vista de la equidad, más allá de conseguir proyectar el *statu quo* existente antes del último acuerdo y, por tanto, antes de la instrumentación del FGSPF.

Xoaquín Fernández Leiceaga (Universidad de Santiago de Compostela y GEN) complementa el análisis anterior en el segundo trabajo integrado en el bloque sobre nivelación interterritorial. El punto de arranque es la idea de que la equidad horizontal ha sido desde el comienzo un principio orientador del diseño del sistema de financiación autonómico; si bien el funcionamiento del sistema se ha apartado sistemáticamente del trato equitativo. La reformulación del modelo en 2009 introduce limitaciones expresas a la equidad, la introducción de fondos complementarios y las aplicaciones de diversas correcciones sigue generando reordenaciones en el *ranking* de recursos totales per cápita al pasar de la capacidad fiscal a los recursos disponibles. El artículo de Fernández Leiceaga se ocupa también de comparar los resultados del modelo español en la dimensión de la equidad con los que resultarían de aplicar las instituciones o sistemas vigentes en cuatro países federales (Estados Unidos, Canadá, Alemania y Australia). El autor se detiene en demostrar que el modelo español aprobado en 2009 incorpora mecanismos de cada uno de esos países, aunque el resultado final no sea el deseado. El análisis concluye con una serie de sugerencias en pos de una mejora en el funcionamiento del sistema.

El último bloque de artículos recoge análisis de tres cuestiones fundamentales para el buen funcionamiento del sistema de financiación autonómica. La estabilidad presupuestaria es un desafío mayor para la política económica española. Y la fuerte descentralización presupuestaria existente hace que lo que ocurra con las cuentas de los tres niveles de Gobierno (central, autonómico y local) tenga relevancia en los re-

sultados del agregado. Razón por la que en estos momentos la atención vuelve a centrarse en los incumplimientos autonómicos, reiterados y camino de convertirse en estructurales en algunas comunidades.

El trabajo de **Pablo Hernández de Cos** y **Javier J. Pérez** (Banco de España) se centra en esta cuestión. La experiencia reciente de España no es un caso aislado en el panorama internacional. En el pasado se han producido crisis fiscales de las haciendas subcentrales de otros países que, en muchos casos, se han afrontado con el rescate por parte del nivel central de Gobierno. La principal cuestión que se plantea en la literatura económica es la posibilidad de que, si los agentes económicos internalizan este comportamiento de las administraciones centrales, se pueden generar incentivos para que las administraciones subcentrales se comporten de manera indisciplinada. Evitarlo pasa por adoptar soluciones inteligentes en tres ámbitos: la responsabilidad fiscal de los niveles subcentrales, las perturbaciones económicas que desestabilizan los presupuestos, y las reglas fiscales explícitas. En primer lugar, es necesario reforzar la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas. Pero previamente debe garantizarse un nivel suficiente de los recursos en el momento de partida que impida peticiones posteriores de modificación del marco de (co)responsabilidad, salvo por cambios estructurales no ligados a decisiones discrecionales de las propias comunidades autónomas. En segundo lugar, se debe exigir a las administraciones territoriales una aplicación estricta del marco existente de reglas fiscales. Esto es especialmente importante en las épocas de bonanza económica, de forma que se generen los márgenes de seguridad suficientes para afrontar las épocas de recesión económica. Es importante, además, que estos mecanismos de supervisión, corrección y eventualmente de sanción sean lo más automáticos y objetivos posibles. Asimismo, resulta necesaria una reflexión sobre qué administración, y con qué instrumentos, debe absorber el impacto de los estabilizadores automáticos en presencia de perturbaciones asimétricas. Adicionalmente, podría resultar necesario complementar el diseño institucional con un marco claro y transparente de resolución de crisis. La solución actual vía fondos de liquidez extraordinarios u otro mecanismo con recurso al presupuesto nacional puede resultar adecuada siempre que se aplique de forma excepcional, se adecúe a un procedimiento transparente y esté sujeta a una condicionalidad estricta. En todo caso, también puede originar problemas de incentivos. En este sentido, se podría plantear la utilidad de la generación de márgenes de maniobra y/o en la acumulación de fondos de reserva individuales o colectivos con criterios preestablecidos sobre su generación y utilización.

SE DEBE REFORZAR LA CORRESPONSABILIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Un segundo elemento fundamental para el buen funcionamiento de un sistema descentralizado de Gobierno es el de la visibilidad, trans-

parencia y atribución de responsabilidades. Al análisis de estas cuestiones está destinado el segundo artículo en este bloque, cuya autoría corresponde a **Ana Herrero Alcalde** (UNED), **María Goenaga Ruiz de Zuazu** y **Jesús Ruiz-Huerta Carbonell** (Universidad Rey Juan Carlos de Madrid). En primer lugar, analizan la percepción de las políticas públicas de las comunidades autónomas por parte de los ciudadanos y su valoración sobre el reparto vertical de competencias entre los distintos niveles de Gobierno. La atribución correcta de responsabilidades por parte de los ciudadanos ha mejorado significativamente en los últimos años de crisis. Probablemente, la atención pública que han recibido los recortes de gasto y las subidas impositivas ha contribuido a ello. Sin embargo, queda mucho camino por recorrer en lo que se refiere a las competencias de gasto compartidas y a la asignación de fuentes tributarias. El marco institucional vigente, con espacios comunes en el ámbito de algunas políticas públicas muy relevantes, como la sanidad, la educación y la recaudación de algunos de los impuestos más importantes, parece estar contribuyendo a la confusión de los ciudadanos, que tienen dificultades a la hora de exigir responsabilidades por la gestión de los recursos públicos.

El bloque, y el propio número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, se cierra con un análisis de **Ignacio Zubiri** (Universidad del País Vasco) sobre el sistema foral, centrado en el caso de la comunidad autónoma vasca. Comunidad que lidera el *ranking* español en gasto en educación, sanidad y servicios sociales y que, según diversas evaluaciones, obtiene mejores resultados en estos ámbitos. Los impuestos son, además, más bajos que en el resto de España. El sistema foral da lugar a más recursos fiscales per cápita por varias razones. En primer lugar, la definición del cupo sobrevalora las competencias asumidas y los ingresos no concertados, y no incluye una aportación sustancial a la redistribución entre todas las comunidades autónomas. Segundo, la deducción de todo el déficit del Estado permite un diferimiento efectivo de parte del pago por las competencias no asumidas. Tercero, debido el ajuste por IVA y otros flujos financieros. Finalmente, al ser un sistema de base territorial, la mayor riqueza per cápita conlleva más recursos per cápita. Para igualar la capacidad financiera del sistema foral a la del régimen común se debería incluir como competencia no asumida un porcentaje elevado del fondo de garantía de servicios fundamentales, revisar la lista y la valoración de las competencias no asumidas, reevaluar la valoración de los ingresos no concertados, mejorar la estimación del ajuste por IVA y eliminar las compensaciones financieras.

Los procesos de revisión de la financiación autonómica de régimen común hasta la fecha han atestiguado la dificultad objetiva de llegar a acuerdos que satisfagan al tiempo las aspiraciones de los diferentes territorios y las exigencias que impone garantizar la racionalidad de

EL SISTEMA FORAL GENERA MÁS RECURSOS FISCALES PER CÁPITA

un sistema global. Autonomía financiera, equidad interterritorial, equilibrio vertical, transparencia y responsabilidad, y eficiencia son principios fundamentales para el buen gobierno de la cosa pública en marcos descentralizados. En España hemos avanzado notablemente en las últimas décadas y somos, en perspectiva comparada, un buen ejemplo para otros. Pero no cabe la complacencia. Las reformas institucionales pendientes y los ajustes de los acuerdos fiscales son tareas urgentes y necesarias. Este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA quiere contribuir a este avance desde la modestia, pero también desde el convencimiento de que la tarea es factible si la voluntad acompaña.