



# PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

## LA NUEVA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ANÁLISIS Y PROPUESTAS

PAPELES  
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

143

---

2015

ISSN: 0210-9107



#### PATRONATO

ISIDRO FAINÉ CASAS <i>(Presidente)</i>	AMADO FRANCO LAHOZ
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN <i>(Vicepresidente)</i>	MANUEL MENÉNDEZ MENÉNDEZ
FERNANDO CONLLEDO LANTERO <i>(Secretario)</i>	PEDRO ANTONIO MERINO GARCÍA
	ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ
	VÍCTORIO VALLE SÁNCHEZ

#### PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

##### EDITORIA

María José Moral Rincón

##### CONSEJO DE REDACCIÓN

CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA <i>(Director)</i>	ELISA CHULIÁ RODRIGO
EDUARDO BANDRÉS MOLINÉ	JUAN JOSÉ GANUZA
SANTIAGO CARBÓ VALVERDE	ÁNGEL LABORDA PERALTA
	JOSÉ FÉLIX SANZ SANZ

##### COORDINADORA DE EDICIÓN Y DOCUMENTACIÓN

Myriam González Martínez

##### PORTADA

Jesse Karjalainen • Getty Images

##### EDITA

Fundación de las Cajas de Ahorros  
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

##### IMPRIME

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Depósito legal:	M. 402-1980
ISSN:	0210-9107
Precio del número 143:	15 €
Periodicidad:	Trimestral
Materia:	Hacienda Pública
Base de datos:	www.funcas.es



© FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

**«La nueva reforma de la financiación autonómica: Análisis y propuestas»**

coordinado por Santiago Lago Peñas y Jorge Martínez-Vázquez

## SUMARIO

### INTRODUCCIÓN EDITORIAL

#### La nueva reforma de la financiación autonómica: Análisis y propuestas

v

### I. PERSPECTIVAS GENERALES

El sistema de financiación autonómica: <i>¿Quo vadis?</i> :	2	<i>Santiago Lago Peñas y Jorge Martínez-Vázquez</i>
La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades autónomas y corporaciones locales:	15	<i>Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello</i>
La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2012:	28	<i>Ángel de la Fuente</i>

### II. ARQUITECTURA BÁSICA DEL SISTEMA: NECESIDADES DE GASTO Y DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA

Necesidades y gastos de las comunidades autónomas:	52	<i>Francisco Pérez y Vicent Cucarella</i>
Sistema de financiación autonómica y gasto sanitario en España:	75	<i>Alain Cuenca y Rosa González</i>
A vueltas con la autonomía tributaria:	94	<i>Julio López Laborda y Antoni Zabalza</i>
La gestión de los impuestos en un país descentralizado: Diagnóstico y líneas de reforma para España:	110	<i>Jorge Onrubia Fernández</i>

### III. NIVELACIÓN INTERTERRITORIAL

La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: Un análisis del grado de progresividad:	132	<i>Maite Vilalta Ferrer</i>
La equidad horizontal en el modelo de financiación de 2009 de las comunidades autónomas españolas de régimen común:	152	<i>Xoaquín Fernández Leiceaga</i>

#### IV. OTROS RETOS: ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, TRANSPARENCIA Y RÉGIMEN FORAL

Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal:	174	<i>Pablo Hernández de Cos y Javier J. Pérez</i>
Finanzas autonómicas: Visibilidad, transparencia y atribución de responsabilidades:	185	<i>Ana Herrero Alcalde, María Goenaga Ruiz de Zuazu y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell</i>
Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis:	205	<i>Ignacio Zubiri</i>

### 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.

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

### **SE DEBE REFORZAR LA CORRESPONSABILIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

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.



---

COLABORACIONES

I.  
**PERSPECTIVAS GENERALES**

## Resumen

En este trabajo analizamos los principales problemas del sistema de financiación autonómica, a la luz de la experiencia internacional y la literatura sobre federalismo fiscal. La atención se centra en cuatro vectores principales: la suficiencia y la 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. A partir de ahí se detallan una serie de recomendaciones para orientar una reforma de la financiación autonómica que ambicione una mejora significativa del proceso de descentralización fiscal en España.

*Palabras clave:* haciendas autonómicas, descentralización tributaria, nivelación interterritorial, reforma fiscal.

## Abstract

The main objective of this paper is to offer an assessment of the salient issues and main problems with the current intergovernmental finance system in Spain. This analysis is carried out from the perspective of the international experience and is also informed on the theoretical principles of fiscal federalism. The analysis focuses on four main dimensions: Adequacy and sustainability of the financing system; equalization across autonomous communities and regional development policy; autonomy in decision making and fiscal responsibility; and finally, the current framing of fiscal institutions, more specifically the organization of tax administration and enforcement and the degree of transparency and visibility of the current system to ordinary citizens. The analysis provides the basis for recommendations for the integral reform of the intergovernmental finance system in Spain.

*Key words:* regional public finance, tax decentralization, equalization, fiscal reform.

*JEL classification:* H71, H72, H74, H77.

# EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ¿QUO VADIS? (\*)

Santiago LAGO PEÑAS

GEN (Universidad de Vigo)

Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

International Center for Public Policy (Georgia State University)

GEN (Universidad de Vigo)

## I. INTRODUCCIÓN

EL sistema de financiación de las comunidades autónomas (CC.AA.) de régimen común tiene ante sí un nuevo proceso de reforma. El precipitado simultáneo de factores de naturaleza diversa desemboca en un escenario particularmente complejo para el acuerdo y el avance. La mala evolución macroeconómica de los últimos años se ha traducido en caídas generalizadas de los recursos financieros y, de ahí, en recortes y críticas de insuficiencia. La crisis ha revelado que las comunidades autónomas siguen siendo muy dependientes de las decisiones fiscales de la Administración central, con escasa capacidad de establecer el *mix* de los ajustes presupuestarios obligados por los compromisos de recorte en el déficit público.

A pesar del avance que supuso la reforma de 2009 en el terreno de la equidad, la evolución dinámica asimétrica del sistema ha arruinado esa mejora y las disparidades en financiación por habitante ajustado se sitúan en el presente en niveles difícilmente justificables. El modelo actual ha pagado un precio elevado en términos de complejidad y falta de transparencia para dar cabida a las demandas que encontraban su respaldo en las reformas estatutarias de la década pasada; en

particular, la de Cataluña. La tensión centrífuga que se está viviendo hoy en esta Comunidad no tiene parangón en la historia autonómica desde comienzos de la Transición. Y además, esta vez el Ministerio de Hacienda sostiene que no va a ser posible incrementar los recursos como se hizo en la reforma pasada.

Nuestra percepción es que, a pesar de todos los avances en las pasadas décadas, todavía no hemos conseguido clarificar de forma adecuada las esferas de influencia, competencias y responsabilidades del Gobierno central de las correspondientes a las comunidades. De hecho, la forma de afrontar la crisis de las finanzas públicas ha tendido a reforzar el papel de la Administración Central.

En el futuro, y en particular si la apuesta es por un modelo federal, la clave para la estabilidad dinámica del sistema de financiación de las comunidades autónomas radica en una separación más nítida de fuentes de ingresos y responsabilidades funcionales de gasto, reduciendo todo lo posible la legislación estatal sobre las competencias autonómicas.

Por otro lado, cuando contemplamos en su conjunto el proceso de descentralización que arranca en la Transición aparece

con claridad el rol secundario del nivel local de Gobierno, ignorando en buena medida el principio de subsidiaridad. El escalón autonómico se superpone al provincial sin solventar su encaje, salvo en las comunidades uniprovinciales. Y el ámbito municipal se mantiene con escasos cambios, lo que contrasta sobremanera con el dinamismo competencial y financiero que define el mapa autonómico. La situación presente es el resultado de dos ímpetus de reforma que han estado actuando desde el principio de la Transición. El primero, enfocado exclusivamente en las comunidades autónomas, ha seguido una tendencia «federalizante» de marcado carácter político, con los objetivos de recobrar y crear presencia y poder político en la escala regional. El segundo, teniendo como protagonistas a las comunidades y los municipios, ha seguido una tendencia descentralizadora de carácter más técnico y que trata de resolver la cuestión de cómo garantizar la provisión eficiente y equitativa de los servicios públicos. Desde el principio de la Transición el imperativo «federalizante» ha dominado claramente sobre el imperativo descentralizador. El resultado ha sido un sistema descentralizado desequilibrado, si no disfuncional, en los roles y poderes institucionales de las comunidades *versus* los municipios. La tan esperada y discutida «segunda descentralización» hacia los municipios nunca ha llegado a materializarse, en gran parte debido a que los poderes políticos de corte federal de las comunidades quedaron fuertemente establecidos en la «primera descentralización». Un sistema municipal reforzado y responsable de algunas de las funciones que son responsabilidad de las comunidades autónomas hubiese derivado en una provisión más eficiente de la

cartera global de servicios públicos y en un sistema institucional más estable.

En una nueva ocasión, desafortunadamente fallida, la reforma aprobada en 2013 no ha tenido la ambición y el enfoque necesarios para remediar las deficiencias de las cuatro últimas décadas (Pedraja y Suárez, 2015). Seguimos precisando de cambios profundos en el mundo local. Unos cambios en competencias, en estructura organizativa e institucional, y en financiación que deberían ir de la mano de los que se produzcan en el ámbito de las comunidades autónomas.

Afrontar todos estos desafíos trasciende con mucho el conocimiento y las prescripciones técnicas. Pero ambos siguen siendo fundamentales para que los necesarios compromisos políticos se construyan a partir de un diagnóstico certero de los problemas y un catálogo abierto de posibles soluciones. Con este fin, este trabajo adopta una perspectiva global del sistema, que trata de observarlo y analizarlo desde fuera. Para ello, se estructura siguiendo un enfoque iterativo: cada uno de los vectores del modelo se analiza desde dos perspectivas complementarias: la que ofrece la literatura sobre el federalismo fiscal y la que brinda la experiencia comparada.

Las áreas en las que organizamos los vectores que deberían afrontarse en una reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas son cuatro. En la sección II nos centramos en la suficiencia y sostenibilidad del sistema. En la sección III abordamos la nivelación interterritorial y la política regional. En la sección IV tratamos la autonomía y la responsabilidad

fiscal. En la sección V nos centramos en aspectos institucionales: gestión tributaria, transparencia y visibilidad. La sección VI cierra el artículo con un apartado de conclusiones.

## II. SUFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El sistema de financiación autonómica es, ante todo, una cuestión de fondos financieros; de suficiencia y sostenibilidad en el tiempo de los recursos (1). Pero la suficiencia del sistema es algo que difícilmente podemos evaluar exógenamente con precisión. En este caso, la comparación global con otros países resulta menos iluminadora, porque el reparto de competencias entre niveles de Gobierno, el volumen de recursos que cada sociedad quiere asignarle a cada competencia o la forma en la que se provee difiere. En segundo lugar, la comparación entre comunidades autónomas sí es informativa sobre los niveles relativos de suficiencia. Pero eso nos conduce a la discusión sobre nivelación y reparto de recursos entre las comunidades que abordamos en el epígrafe siguiente, y orilla la cuestión de la distribución de recursos entre niveles de Gobierno. En este sentido, otra opción es considerar que esta cuestión solo la puede resolver la negociación entre el Gobierno central y los subcentrales hasta alcanzar un pacto financiero. Sin embargo, en un escenario de asimetría en la fuerza negociadora, es difícil pensar que por este camino lleguemos a un óptimo ajeno a las vicisitudes y los equilibrios políticos del momento. Finalmente, la comparación en el tiempo de la financiación media o la financiación global parece que evita los dos problemas anteriores, pero tampoco es perfecta. Por ejemplo, un

mismo volumen de recursos en términos nominales puede conllevar diferencias significativas en la capacidad financiera para la prestación de los servicios y el cumplimiento de objetivos. Entre otros motivos, por la variación en el nivel de los precios, en las necesidades de gasto (por cambios demográficos o avances tecnológicos), o por las diferencias en el momento de implantación de leyes básicas educativas, sanitarias o de dependencia.

En definitiva, nuestra opinión es que la suficiencia global del sistema solo puede determinarse endógenamente, a través de la interacción entre gobiernos y votantes. El único método para establecer el nivel de recursos globalmente suficiente es introducir un alto grado de flexibilidad financiera en el sistema, proporcionando los instrumentos tributarios adecuados para ajustar preferencias e ingresos públicos. Por eso creemos que la discusión sobre el volumen global de recursos en manos de uno u otro nivel de Gobierno debería girar hacia la discusión sobre la asignación y reparto de fuentes tributarias y la autonomía financiera en un contexto de restricción presupuestaria rígida. Este enfoque se convierte también en la mejor manera de atajar los problemas de desajustes verticales entre distintos niveles de Gobierno, en particular entre el Gobierno central y las autonomías.

Todo ello implicaría cuatro desarrollos (2). Primero, llegar a un acuerdo sobre si debe existir una lista cerrada de tributos a disposición de cada nivel de Gobierno o si, y bajo qué circunstancias, las comunidades autónomas podrían introducir nuevos tributos, con garantías para preservar la unidad de mercado a nivel nacional. Segundo, aceptar el principio

de cohabitación de las bases tributarias por distintos niveles de Gobierno salvaguardando la legalidad comunitaria. Tercero, fijar claramente la forma en que se podría ejercitar la autonomía en política tributaria por parte de las comunidades autónomas. En particular, estableciendo los tipos impositivos o, también en algunos casos, incluyendo la capacidad para definir las bases. Finalmente, definir como responsables de la administración tributaria a las propias comunidades, dejando siempre abierta la posibilidad de acuerdos y concertación con la administración tributaria central, especialmente para los tributos sobre los que esta tenga ventaja comparativa de información y gestión.

Es dentro de este marco de flexibilidad y autonomía tributaria donde el sistema de financiación de las comunidades autónomas se puede hacer sostenible en el tiempo, con capacidad de afrontar los avatares de la economía y el desarrollo dinámico de la demanda de servicios públicos y cambios en las condiciones de oferta de los mismos. Sencillamente, se trata de posibilitar que los gobiernos autonómicos cuenten con una capacidad de reacción propia en el ámbito tributario que les permita ejercer de una manera responsable e independiente del Gobierno central sus obligaciones como proveedores de servicios públicos y de acuerdo a las preferencias y necesidades de sus residentes. Porque existe evidencia empírica contrastada de que la combinación de corresponsabilidad fiscal y unas reglas fiscales diseñadas y aplicadas de forma inteligente son la clave para la disciplina y la sostenibilidad fiscal en Estados descentralizados (Hernández de Cos y Pérez, 2015).

### III. NIVELACIÓN INTERTERRITORIAL Y POLÍTICA REGIONAL

Un alto grado de autonomía tributaria tiende a generar desequilibrios horizontales, debido a las diferencias en las bases imponibles y las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. Por ello se requiere la aplicación de políticas de nivelación interregional. Una nivelación que se practica en la gran mayoría de los países mediante transferencias desde el Gobierno central. España se sitúa en este grupo mayoritario.

Los datos acreditan que el sistema de financiación autonómico de régimen común no premia a las comunidades con mayor capacidad de generación de recursos fiscales (3). En el cuadro n.º 1, correspondiente al ejercicio 2011, se muestran las cifras correspondientes a la capacidad fiscal por habitante (recursos per cápita de naturaleza fiscal); la población ajustada en base 100, los recursos globales del sistema por habitante y los recursos globales por habitante ajustado. Destaca lo siguiente:

1. Las transferencias reducen a la mitad la disparidad interterritorial en los recursos fiscales medida por la desviación típica.
2. Existen reordenaciones sustanciales al comparar el *ranking* de comunidades autónomas por recursos tributarios y por recursos globales, sea en términos per cápita o por habitante ajustado. El coeficiente de correlación de rangos de Spearman entre ambas variables es positivo, pero no significativo siquiera al 10 por 100 en ningún caso.
3. Las necesidades de gasto reconocidas por el sistema explican una parte muy pequeña de

los diferenciales en la financiación per cápita, como muestra la comparación de las columnas tercera y cuarta del cuadro n.º 1. La desviación típica se reduce ligeramente al considerar los ajustes por los diferenciales en las necesidades.

4. En definitiva, la mayor parte de los diferenciales en los recursos per cápita que proporciona el modelo no tiene que ver con la capacidad fiscal de los territorios, ni con las necesidades de gasto pactadas, ni tampoco con evoluciones económicas muy diferentes: en el primer año de funcionamiento del sistema vigente existían diferencias sustanciales en la financiación por habitante ajustado (De la Fuente, 2012). Esa ausencia de factores objetivables deriva en la percepción de que el sistema actual es injusto y arbitrario.

El factor principal que explica este divorcio entre principios y aplicación es el temor a romper el *statu quo* que ha petrificado valoraciones discutibles del coste efectivo en el momento de cada traspaso de competencias en cada territorio. Desde un punto de vista de la economía política, estos desfases también han llevado a capacidades negociadoras diferentes de las comunidades autónomas, complicando el sistema y haciéndolo menos transparente. Para empujarlo más si cabe, los diseñadores del modelo aprobado en 2009 tuvieron que hacer el encaje de bolillos habitual para respetar el *statu quo* en el año base del nuevo sistema, con una dificultad añadida: incorporar la idea de la nivelación parcial. El resultado no tiene parangón en la experiencia comparada internacional: un modelo formal-

mente de nivelación parcial que genera reordenaciones significativas en los *rankings* y que, al final, reparte los recursos de forma no muy diferente a como podría hacerlo un sorteo aleatorio.

La próxima revisión del sistema debería dar una solución a este galimatías. Y para ello deben aclararse cuatro cuestiones, con implicaciones trascendentes y de naturaleza política:

1. Decidir si el sistema español debe decantarse definitivamente por la nivelación parcial, como Canadá (4), o la plena o integral, como Australia. Lo que no tiene sentido, al margen de que sea el resultado de intentar conciliar posiciones enfrentadas, es asumir formalmente la idea de la nivelación parcial, como se hizo en la reforma de 2009 mediante

CUADRO N.º 1

## CAPACIDAD FISCAL, FINANCIACIÓN DEL SISTEMA Y HABITANTES AJUSTADOS PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN (2011)

CC.AA.	Capacidad fiscal por habitante	Población ajustada sobre población	Recursos del sistema por habitante	Recursos del sistema por habitante ajustado
Cataluña .....	119,13	99,14	99,40	100,26
Galicia .....	91,17	106,13	110,91	104,50
Andalucía .....	79,90	98,01	93,89	95,80
Asturias .....	106,65	103,80	112,60	108,48
Cantabria .....	114,40	99,78	124,27	124,54
La Rioja .....	103,16	101,72	120,65	118,61
Murcia .....	83,54	97,81	93,14	95,23
C. Valenciana .....	93,73	98,32	93,58	95,18
Aragón .....	114,61	105,21	116,32	110,56
Castilla-La Mancha .....	85,44	104,91	103,42	98,58
Canarias .....	42,23	103,50	88,24	85,26
Extremadura .....	76,17	105,10	114,50	108,94
Baleares .....	121,69	99,89	100,82	100,93
Madrid .....	134,18	94,57	95,51	100,99
Castilla y León .....	101,47	107,15	116,27	108,51
Total .....	100,00	100,00	100,00	100,00
Desviación típica .....	22,87	3,74	11,55	9,92
Desviación típica (sin Canarias) .....	17,06	3,85	10,84	8,82
Coefficiente de correlación de Spearman respecto a la capacidad fiscal per cápita .....			0,17	0,41

Nota: En todos los casos, las variables aparecen estandarizadas respecto a la media, igualdad a 100.  
Fuente: Elaboración propia a partir de Lago Peñas y Fernández Leiceaga (2014).

la distinción entre servicios públicos fundamentales y no fundamentales (5), y luego desactivar sus implicaciones mediante una maraña de fondos y correcciones que complican sobremedida el modelo.

2. Determinar si se ponen límites a la reordenación o no. La nivelación parcial conlleva de por sí una menor probabilidad de reordenación; menor cuanto menor sea el porcentaje de nivelación que se acuerde (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2014). Pero pueden discutirse cláusulas adicionales y explícitas que impidan la reordenación. En este sentido, la forma en que aparece redactado el principio de no reordenación en el artículo 206.5 del Estatuto de Cataluña es irrelevante a efectos prácticos (Zabalza, 2012) (6).

3. Decidir si el sistema sigue tomando como referencia el concepto de necesidades de gasto per cápita (los llamados «habitantes ajustados») y un conjunto de factores a la hora de establecerlas, o se limita a utilizar la población como variable (7). Lo primero es lo que se hace en Australia, lo que se ha hecho hasta ahora en España y lo que defiende el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre el Estatuto de Cataluña (Zabalza, 2012). Lo segundo es lo que en esencia se practica en Alemania. Pero una vez tomada la decisión hay que ser coherentes. En particular, si queremos referenciar el modelo de financiación al coste de los servicios tendremos que contar con un organismo técnico e independiente como en Australia, con una comisión especial de transferencias. Una vez estimados y aceptados esos costes, no podemos desviarnos sin un criterio objetivo y explícito, como hacemos hoy en día.

4. Mejorar sustancialmente la participación de las comunidades forales en la financiación del sistema de nivelación interterritorial (8). Resignarnos a respetar el anclaje constitucional del sistema foral, con todo lo que significa como una forma de asimetría fiscal sin homólogos significativos en la experiencia internacional, no debería conllevar aceptar el sustancial sesgo a la baja en el cómputo del importe del cupo vasco y de la aportación navarra por las competencias del Estado no asumidas, entre ellas la nivelación interterritorial (9). Si, al contrario, la solución a este agravio comparativo que beneficia a las comunidades forales pasa por extenderlo a otras, en gran medida se vaciaría la razón de ser del Gobierno central y su capacidad para ejercer sus competencias, incluida la nivelación interregional.

¿Qué nos dice la literatura a la hora de afrontar la respuesta a estos cuatro puntos? Ante todo, que la nivelación es fundamentalmente una cuestión política y que las fórmulas finalmente aplicadas son, casi siempre, consecuencia de acuerdos políticos previos (Bird, 1994; Martínez-Vázquez y Searle, 2006). Sin duda, el grado de compromiso con la equidad en cada sociedad es un factor fundamental y es lo que explica las diferencias entre casos extremos como Estados Unidos y Australia, por ejemplo. La existencia de partidos políticos de anclaje territorial es otro factor a tener en cuenta, en la medida en que la nivelación se convierte en un proceso con múltiples jugadores y la voz de los territorios con mayor capacidad fiscal puede oírse con más nitidez.

Continuando en el terreno político, la nivelación puede ser vista como un «pegamento social», al

redistribuir los dividendos sociales generados por un mercado común que suele favorecer la concentración de la actividad económica y, por tanto, los recursos fiscales en una parte del territorio. No obstante y en sentido contrario, la nivelación puede generar descontento en las regiones contribuyentes netas si es percibida como excesiva, como ha ocurrido en Alemania, motivando un cambio constitucional. El trabajo de Le Breton y Weber (2003) combina ambos argumentos para concluir teóricamente que una nivelación del 50 por 100 puede ser un equilibrio estable. En todo caso, la realidad muestra que la estabilidad de una federación depende de muchos otros factores más allá de la intensidad de la nivelación y los beneficios relativos. Entre ellos, destacan el grado de nacionalización del sistema de partidos, el compromiso con la equidad mayoritaria en una sociedad, y las diferencias culturales y sociales entre territorios. Como lo planteamos en Lago Peñas (2008), el caso de Canadá ofrece un buen ejemplo: ¿Por qué las tensiones separatistas en Canadá se producen en Quebec y no en Ontario, por ejemplo, siendo la primera beneficiaria y la segunda contribuyente de un sustancial proceso de nivelación?

Desde el punto de vista de la eficiencia, una nivelación muy intensa (en el límite, plena e integral) puede generar efectos positivos y negativos (Lago, 2008). Entre los positivos aparecen los tres siguientes: la nivelación permite la provisión de servicios públicos (educación, infraestructura, sanidad) con un estándar de calidad similar en todo el país, lo que promovería el crecimiento económico de los territorios menos desarrollados; desde la perspectiva de la teoría

de la imposición óptima, la nivelación conllevaría ganancias de eficiencia porque permitiría tipos impositivos más bajos en promedio y reduciría la competencia fiscal nociva (Dahlby, 1996; Esteller-Moré y Solé, 2002); finalmente, la nivelación puede contribuir a suavizar el efecto de choques asimétricos regionales que afectan a los presupuestos subcentrales.

En el otro lado de la balanza, la nivelación puede provocar que los gobiernos regionales se despreocupen de incentivar y promover el crecimiento económico de sus territorios y, por tanto, de sus bases fiscales (Lago, 2002; Vilalta, 2015). En particular, la reordenación puede generar incentivos negativos sobre el desarrollo endógeno de las bases impositivas por parte de las comunidades autónomas. En segundo lugar, la literatura sobre geografía económica argumenta que la concentración de la actividad económica es más eficiente que una distribución homogénea, por tanto con menos nivelación habría más concentración y crecimiento económico global. En tercer lugar, la nivelación podría ser superflua en la medida en que los precios de los activos inmuebles reflejarían los diferenciales en los beneficios fiscales (Oates, 1972) (10). Finalmente, si el objetivo primordial es la asignación eficiente de los recursos, los estándares de servicios públicos deberían ser más bajos en las regiones con costes de provisión más altos a fin de igualar los costes marginales en todos los territorios (Boadway, 2004) (11). Los tres primeros argumentos serían también de aplicación directa a la política regional, a la que nos referimos posteriormente.

En definitiva, en el terreno de la eficiencia económica existen

argumentos a favor y en contra de una nivelación fuerte, que deberían ser evaluados mediante un análisis coste-beneficio para el caso español. Porque la intensidad de los diferentes mecanismos no tiene por qué ser la misma en cada caso. Por ejemplo, la movilidad interregional o la intensidad de los choques asimétricos regionales no es análoga en todos los países. Como tampoco la estructura fiscal y, por tanto, los efectos de la nivelación sobre el exceso de gravamen para el conjunto del país. Más aún, en el caso que se llegue a la conclusión de que una nivelación fuerte es en conjunto negativa desde el punto de vista de la eficiencia, una decisión final con respecto al grado de nivelación tendría que sopesar el objetivo de eficiencia con el objetivo de equidad. La decisión del grado de nivelación supone una disyuntiva entre los objetivos de equidad y eficiencia (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2014), lo que nos lleva necesariamente a la dimensión eminentemente política a la que nos referimos antes. En todo caso, se pueden diseñar y aplicar fórmulas de nivelación que limitan el desincentivo al estímulo del crecimiento de las bases imponibles (Lago Peñas, 2002), o el ejercicio de la autonomía tributaria propia (Zabalza, 2013).

La experiencia comparada ofrece todas las variantes (Lago, 2008; Lago y Fernández, 2014). Por citar algunos países paradigmáticos, la nivelación es plena e integral en Australia. Es muy fuerte, pero parcial y basada en el criterio poblacional, en Canadá, Austria y Alemania, si bien hay que tener en cuenta lo matizado antes sobre este último caso. En un peldaño más abajo en cuanto al grado de nivelación, aparece Suiza; y más abajo Brasil. Final-

mente, en Estados Unidos la nivelación interterritorial no preocupa en el sentido señalado anteriormente (12).

Por lo que se refiere a la política regional parece que ha llegado el momento de reformar su principal instrumento, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Su continuada y abrupta caída en los últimos años lo está condenando a la irrelevancia financiera (Fernández *et al.*, 2013), en un contexto de progresiva desaparición de las ayudas europeas al desarrollo regional en buena parte de las comunidades autónomas. Desde los primeros años noventa la política regional española, como la de otros países europeos, fue a remolque de la comunitaria. Pero ese deuteragonismo debería revisarse en los próximos años. En todo caso, es verdad que la política regional está sujeta al mismo tipo de interrogantes que la nivelación. ¿Cuántos recursos deben ser invertidos en las regiones más pobres para alterar la geografía económica de un país? ¿Cuál es la relación coste-beneficio de la política regional para el crecimiento económico del conjunto del país? La respuesta a esas preguntas también puede diferir entre países. De nuevo, el análisis económico es necesario para decidir la intensidad de la política de desarrollo regional y la mejor mezcla de los diferentes mecanismos de redistribución interterritorial para cumplir con los objetivos de equidad: los personales, la nivelación fiscal y la política regional (De la Fuente, 2004; Qiao *et al.*, 2007).

Más allá de su dotación global, el FCI acumula problemas que deberían ser resueltos en una reforma inmediata. En línea con lo apuntado en Fernández

*et al.* (2013), la reforma debería convertir el FCI en una palanca de desarrollo expresamente diseñada y no en una mera partida más del presupuesto, con una lógica muy diferente a la que rige para los fondos comunitarios. Por ello, se debería mejorar la eficiencia en la utilización del FCI, insertándolo en una estrategia plurianual y concertada de desarrollo; introduciendo la técnica de evaluación para los grandes proyectos y la rendición de cuentas periódica; ampliando su campo de aplicación para dar cabida a la acumulación de capital humano y tecnológico; reforzando la cofinanciación y el apalancamiento de recursos propios. Además, es preciso clarificar y objetivar el criterio de selección de las comunidades autónomas beneficiarias (por ejemplo las que cuentan con un PIB per cápita inferior a la media), así como repensar las variables distributivas para garantizar que reflejan adecuadamente la oportunidad y necesidad de la inversión pública.

#### IV. AUTONOMÍA Y RESPONSABILIDAD FISCAL (13)

La descentralización tributaria en España ha seguido la pauta habitual en los países que, a partir de una estructura fuertemente centralizada, optan decididamente por el federalismo fiscal. Esto es, a un ritmo inferior al de la descentralización del gasto y con más resistencias a la cesión del poder tributario desde arriba y a su aceptación desde abajo. Además, en el caso español la descentralización del gasto ha sido extraordinariamente intensa, hasta situarnos en los puestos de cabeza en el *ranking* mundial correspondiente.

En contraste, la autonomía tributaria se cede a cuentagotas hasta la reforma que entra en vigor en 1997, cuando se traspasan competencias normativas en los tributos cedidos. En las reformas que se ejecutan en 2002 y 2009 los grados de libertad aumentan en prácticamente todas las figuras cedidas y aparecen otras nuevas, como el impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos (IVMDH). Por tanto, no es cierto que no haya habido avances en la descentralización tributaria en España (Cuenca, 2014). No obstante, y más allá de que esas competencias normativas puedan ser de mayor o menor alcance, la realidad es que el uso de las mismas ha sido marginal en España. En el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), que supone más de dos tercios de esa autonomía teórica, lo que ha predominado son las rebajas fiscales, con un efecto recaudatorio acumulado siempre por debajo del 2 por 100 de la recaudación sin ejercicio de competencias (Cuenca, 2014, cuadro 5). En todo caso, en este frente de la autonomía tributaria existen varios desenfoques, afortunadamente corregibles.

En primer lugar, la autonomía solo tiene sentido si se ejerce. Para que ello sea así debería ir acompañada de una restricción presupuestaria dura, que haga que las comunidades autónomas consideren sus instrumentos tributarios como la vía principal para aumentar sus ingresos. Si las comunidades cuentan con amplia libertad y margen para el endeudamiento y se generan expectativas fundadas de que tienen capacidad para influir en el montante de las transferencias y subvenciones que reciben, lo más probable es que lo primero no vaya a ocurrir, por mucha capaci-

dad normativa que tengan en el frente tributario. Los costes políticos de las subidas impositivas no se asumen si existen alternativas más baratas en el plano electoral. El problema es que siguen existiendo esas expectativas. En la última década, se celebró en 2005 una conferencia de presidentes sobre sanidad y se acordó en 2009 una reforma del conjunto del sistema que incrementaron sustancialmente los ingresos autonómicos sin necesidad de ejercitar al alza su capacidad normativa. Por eso, en 2014 se vuelve a pensar que la administración central puede y debe volver a poner encima de la mesa un «almuerzo gratuito».

A este resultado se le añade otro que puede ser interpretado en la misma dirección. En la reforma de 2009 los incrementos porcentuales en la financiación per cápita en el año base aparecen correlacionados de forma positiva y estadísticamente significativa con el nivel de deuda per cápita, lo que no ocurrió en ninguna de las reformas anteriores (Simón-Cosano *et al.*, 2014) (14). Es perentorio acabar con esa laxitud de la restricción presupuestaria autonómica que ha dominado las relaciones fiscales intergubernamentales desde el comienzo de la Transición. En este sentido, hay que ser muy cuidadoso para que la reforma del sistema no proporcione recursos adicionales sin decisiones normativas propias o, al menos, sin la asunción de las responsabilidades políticas asociadas a esos recursos adicionales.

En segundo lugar, puede que nos hayamos excedido en la cesión de capacidad normativa sin límites *de facto* en el caso de la imposición patrimonial, en particular en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD), un

impuesto de recaudación relativamente baja pero con atributos redistributivos potencialmente muy importantes. Y no se ha regulado el espacio para la tributación propia autonómica, particularmente en el caso de los impuestos vinculados al medio ambiente. Tanto la experiencia comparada como la literatura sobre federalismo fiscal deberían haber sido tenidas en cuenta. Los casos de Australia y Canadá deberían habernos puesto en alerta ante la posible carrera a la baja hasta la práctica supresión del ISD. Por su parte, la literatura sobre asignación impositiva en Estados descentralizados sitúa la función redistributiva, a la que sin duda pertenecen los impuestos sobre la transmisión de patrimonio, en el escalón central. Por eso, la descentralización de estos impuestos debería haberse hecho por lo menos manteniendo mínimos de tributación comunes suficientemente elevados (15).

En lo que se refiere a la tributación propia, la realidad es que las comunidades autónomas se han visto obligadas a moverse como en un campo de minas, pendientes de los recursos y las reclamaciones de la administración central y de los propios contribuyentes, con escasa seguridad jurídica, y tentadas a explorar caminos enrevesados. Partiendo de esta situación, sería conveniente que las comunidades autónomas y la Administración Central consensuasen un catálogo de figuras tipo al que las primeras pudiesen recurrir para expandir su poder tributario con seguridad jurídica, tanto para los gobiernos como para los contribuyentes.

En tercer lugar, la reforma de la financiación autonómica debería actuar también en el frente tributario, incrementando los

grados de libertad. En nuestra opinión, deberíamos avanzar de forma más decidida en la sustitución del actual sistema de impuestos cedidos por uno de impuestos separados o diferenciados que incrementen significativamente la visibilidad del sistema para los ciudadanos, y con ello la rendición de cuentas y responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos. Pero que también proporcionen una capacidad real a las autonomías para que sus ajustes tributarios tengan influencia sustancial sobre el volumen de sus recursos.

En el caso del IRPF, lo que proponemos es avanzar de forma más decidida en la separación entre el poder tributario autonómico y el estatal, en línea con lo que se hace en los países federales que han optado por la compartición de bases en este tributo (16). En concreto, es fundamental que los ciudadanos perciban la existencia de dos impuestos separados, con responsables diferentes y destinos distintos. Los aspectos formales aquí son fundamentales: la separación de los tipos de retención en nóminas y facturas, borradores y autoliquidaciones con colores diferenciados, etcétera. Como veremos posteriormente, el porcentaje de ciudadanos que sigue percibiendo un solo sujeto activo es preocupante. Además, y en línea con la propuesta de Cuenca (2014), hay que solventar el desfase entre la aprobación de medidas normativas y sus consecuencias financieras, modificando el sistema de entregas a cuenta y haciendo que las retenciones reflejen con celeridad esos cambios. Debe existir simetría entre las consecuencias de las decisiones del Gobierno central sobre su IRPF y las que se derivan del ejercicio del poder tributario autonómico.

En cuanto a los impuestos sobre consumos específicos, lo ocurrido con el IVMDH clarifica las opciones (17). La introducción de tramos autonómicos en los impuestos armonizados es factible, salvo en el caso del tabaco. La normativa comunitaria obliga a utilizar el precio máximo en territorio nacional después de impuestos a la hora de fijar el impuesto especial armonizado. Finalmente, es posible introducir modificaciones en el caso de los impuestos sobre electricidad y seguros para dar capacidad normativa a las comunidades autónomas.

La posibilidad de establecer un IVA regional es técnicamente factible. La literatura ha desarrollado diferentes fórmulas, más o menos sofisticadas: el VIVAT, el CVAT, el IVA dual; y este último se utiliza parcialmente en Canadá, aunque es cierto que son excepcionales los países en donde funciona un IVA regional diferenciado. En todo caso, el principal escollo es la legislación comunitaria. Para evitar una situación de inseguridad jurídica como la vivida con el IVMDH sería clave superar la renuencia de la Comisión Europea a aceptar tipos diferenciados dentro de los países y tener una confirmación clara al respecto. No parece viable contar con ello en el horizonte temporal en el que se plantea la reforma.

No obstante, como concluíamos en Lago y Martínez-Vázquez (2010), la cuestión es si un IVA regional es imprescindible para garantizar la autonomía y la corresponsabilidad fiscales o si un IRPF autonómico genuino puede ser suficiente para dar las necesarias dosis de transparencia y responsabilidad fiscal al sistema de financiación autonómico en nuestro país. Por eso creemos que el IVA regional debería verse

solamente como una solución *in extremis*. Por el contrario, la posibilidad de que el conjunto de las comunidades contase con capacidad para decidir subidas de tipos impositivos, opción bautizada como «IVA colegiado», no plantearía un desafío a la normativa comunitaria y sería un avance respecto a la actual participación territorializada. Es cierto que seguiría sin proporcionar autonomía individual, pero puede servir para endurecer significativamente la restricción presupuestaria del conjunto de gobiernos autonómicos. El escalón autonómico de Gobierno contaría con una solución para incrementar sus recursos con un elevado potencial recaudatorio, solución a la que la Administración Central podría aferrarse para descartar las ampliaciones de las transferencias del Gobierno central bajo el argumento de insuficiencia financiera generalizada.

Sobre la imposición patrimonial, ya hemos indicado que su descentralización exige el establecimiento de suelos de tributación si se quiere garantizar su supervivencia, algo que nos confirma la teoría y la evidencia empírica. Como advertimos anteriormente, la experiencia española en la última década en el caso del ISD es un calco de lo ocurrido décadas atrás en Canadá y Australia.

Finalmente, en lo que concierne a la imposición energética y ambiental, los esfuerzos deben ir encaminados en un doble sentido. En primer lugar, clarificar el escenario para un ejercicio seguro de las competencias tributarias. Frente a la dispersión de figuras, la invención y los contenciosos con la Administración Central y los contribuyentes, deberíamos tener una plantilla de figuras consensuada, a la que las comunidades podrían acudir

para utilizarla de la forma que considerasen oportuna. En segundo lugar, necesitamos que los impuestos que gravan el uso de recursos naturales, el consumo energético, los residuos líquidos y sólidos, o la contaminación se hagan más inteligentes; que recurran a las posibilidades técnicas hoy disponibles para no agotar su función en lo recaudatorio y así asegurar un doble dividendo incentivando comportamientos más eficientes (Labandeira *et al.*, 2009; Rodríguez, 2009). La fiscalidad del automóvil es un buen ejemplo. Frente a la actual convivencia del impuesto autonómico (sobre la matriculación) y local (sobre el uso) podría diseñarse una figura recurrente y que discriminase mejor entre vehículos más o menos contaminantes.

## V. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Las disfuncionalidades y defectos del sistema autonómico no se agotan en lo anterior. Cuando uno observa el sistema español en perspectiva y a la luz de las prescripciones de las teorías del federalismo fiscal constata que nos falta avanzar en la cultura federal del respeto mutuo en el espacio competencial de cada uno de los niveles de Gobierno, en la lealtad en el ejercicio de esas competencias, en la cooperación en pos de objetivos comunes, como es, hoy más que nunca, la estabilidad presupuestaria. Pero también en la claridad y la transparencia del sistema para los ciudadanos, en la codificación de instrumentos comunes a varios niveles de Gobierno, como puede ser una agencia tributaria integrada. Sin duda, choca cómo es posible que hayamos construido un sistema de Gobierno de estructura federal sin desmontar en paralelo el ar-

mazón del Estado unitario que heredamos. Tan solo en las comunidades uniprovinciales se hizo esa necesaria absorción. En lo que sigue, orillamos lo que tiene que ver con la cultura política federal y el conjunto de instrumentos para la cooperación vertical y horizontal, para concentrarnos en lo que tiene que ver con la rendición de cuentas y la gestión tributaria.

Para que la rendición de cuentas y la responsabilidad política funcionen, es básico que los ciudadanos comprendan el sistema y asignen correctamente las responsabilidades por el lado de la prestación de servicios y por el lado del pago de los impuestos (Martínez-Vázquez, 2014b). Un Estado descentralizado tiende a ser más complejo y por ello corre el riesgo de desvirtuar ese proceso de responsabilización. Y el modelo español cuenta con dos características que agravan el riesgo: su relativa juventud y el responder a una fórmula de federalismo cooperativo, con muchas competencias compartidas y un amplio poder legislador del nivel central. Lo reflejan con claridad los datos (Herrero, Goenaga y Ruiz-Huerta, 2015). Los ciudadanos españoles en su conjunto tienen un problema de comprensión del mapa competencial autonómico, lo que dificulta la asignación de responsabilidades y el control de los gobiernos. Un problema que es particularmente grave en el caso de los impuestos. No obstante, es verdad que los errores se reducen significativamente en el caso de las competencias no descentralizadas y en las comunidades autónomas en las que el proceso arrancó antes (Lago y Lago, 2010). Además, la crisis y los ajustes fiscales parece que están contribuyendo a mejorar la asignación competencial (Lago y

Lago, 2013). Por eso cabe esperar que con el paso del tiempo y de forma progresiva mejoremos algo. Pero el ritmo puede ser lento en exceso y existen riesgos de quiebra del sistema. A nuestro juicio, deberíamos ser más proactivos, simplificando el sistema, justo en la dirección opuesta a la de la reforma de la financiación de 2009 y esforzándonos en explicarlo dentro del propio sistema educativo reglado y en campañas informativas *ad hoc*.

En lo que se refiere a la gestión tributaria, la estructura de la Administración Subcentral en España presenta la peculiaridad de que coexisten dos regímenes marcadamente diferenciados (18). Por un lado, las comunidades autónomas de régimen común tienen facultades normativas en varios impuestos que administran directamente (ISD, transferencias onerosas y actos jurídicos documentados, entre otros), al tiempo que cuentan con atribuciones normativas en otros impuestos que son administrados a nivel central, como el IRPF o el actual tramo autonómico en el impuesto especial sobre hidrocarburos. Por otro lado, las comunidades de régimen foral cuentan con un grado de autonomía considerablemente mayor en las dos dimensiones. Cada comunidad foral es casi plenamente responsable de su sistema impositivo tanto en materia normativa como de administración. Con la excepción del IVA y los derechos de importación, el Gobierno central está ausente en materia tributaria en estas autonomías. La autoridad foral determina y administra todo lo demás, para transferir al Gobierno central un monto determinado como compensación por las actividades que el Gobierno central realiza y que las comunidades forales no han asumido como propias. En

realidad, las comunidades forales actúan *de facto* como en un régimen confederal, donde cada miembro contribuye con una parte al mantenimiento de la estructura de la confederación mientras se reserva para sí el grueso de las atribuciones y responsabilidades en materia tributaria. No existe en la experiencia comparada un nivel equiparable de descentralización de la potestad y administración tributarias.

La experiencia internacional también muestra una elevada variación en la organización de las estructuras subcentrales de administración tributaria (Onrubia, 2015). Los países federales tienden a adoptar estructuras de administración separadas con mayor frecuencia. En un extremo nos encontramos con situaciones donde los gobiernos centrales y subnacionales tienen sus propias administraciones tributarias separadas, aunque comparten la mayoría de las bases impositivas (Canadá y Estados Unidos). En ambos casos se opta por la cooperación y coordinación entre administraciones tributarias, pero siempre de forma voluntaria y no necesariamente simétrica. En otros países federales, si bien las administraciones tributarias están separadas, las bases imponibles son reservadas en exclusividad a un nivel de gobierno vía arreglos legislativos o constitucionales (India, Pakistán, Australia y Suiza). Existen países unitarios que también ofrecen potestades tributarias para algunos impuestos y con administraciones separadas, aun cuando comparten otros impuestos entre niveles de Gobierno (España, Hungría, Gran Bretaña y Japón). En otros países unitarios existe un alto nivel de descentralización tributaria, pero la administración corresponde exclusivamente al nivel central

(Países Escandinavos y Bélgica). En naciones con una tradición más centralizada como Francia, los gobiernos locales cuentan con autonomía fiscal, pero la recaudación es tarea de la agencia de administración tributaria única a escala estatal. En el otro extremo se encuentra Alemania, en donde la mayoría de la administración de los impuestos está descentralizada, al mismo tiempo que los gobiernos subcentrales no tienen ninguna capacidad de desarrollar política tributaria.

Queda claro que, en materia de administración tributaria y asignación de responsabilidades de recaudación, existe una considerable disparidad de soluciones en la práctica internacional. Podemos encontrar ejemplos para casi todas las combinaciones posibles de descentralización de administración tributaria y nivel de descentralización de potestades tributarias. De cara al futuro, naturalmente la reforma de las administraciones tributarias debe reflejar los cambios en la asignación de tributos. El nuevo diseño de la estructura de administración tributaria debería buscar un equilibrio entre los objetivos de eficiencia económica, por un lado, y la rendición de cuentas y la transparencia de la financiación de los servicios y bienes y públicos, por otro. La eficiencia se verá mejor servida por un número de impuestos, como el IRPF, con una administración concertada entre la AEAT y las comunidades autónomas. Ello permitiría la minimización del coste de administración, mejorar el uso de fuentes de información y reducir los costes de cumplimiento por parte del contribuyente. En contraste, la rendición de cuentas se vería mejorada cuando los contribuyentes paguen todos los impuestos posibles exclusiva y

directamente a sus administraciones tributarias autonómicas.

A nuestro juicio todo lo anterior pasa por reforzar sustancialmente las agencias tributarias autonómicas y utilizar la fórmula del consorcio con la AEAT para la gestión de figuras en las que las economías de escala y de información son significativas y evidentes.

## VI. CONCLUSIONES

El actual sistema de financiación autonómica de régimen común requiere nuevos ajustes en profundidad. Los problemas más acuciantes se arrastran desde hace décadas. Sin minusvalorar los avances logrados, seguimos padeciendo problemas que afectan a todas sus dimensiones. En particular, hay que referirse a dos vectores básicos. En primer lugar, las comunidades autónomas siguen siendo excesivamente dependientes de las decisiones del Gobierno central, lo que provoca que sean incapaces de resolver por sí los problemas de insuficiencia estructural o coyuntural y que su rendición de cuentas no esté a la altura de su relevancia política y presupuestaria. En segundo lugar, la equidad se aplica de forma arbitraria. Los ajustes *ad hoc* que alteran por completo las reglas de nivelación de partida y la forma en que se computan el cupo vasco y la aportación navarra son el caldo de cultivo óptimo para los sentimientos, fundados, de agravio comparativo.

A nuestro juicio, no deberíamos proseguir en la estrategia del parche y el remiendo, sino que deberíamos entrar a fondo en el rediseño de la arquitectura del sistema, incidiendo en la separación de las esferas de influencia, competencias y responsabilida-

des del Gobierno central de las correspondientes a las comunidades autónomas. Además, habría que aprovechar este momento de refundación para reforzar el permanentemente relegado nivel local de Gobierno. Un factor clave para la estabilidad dinámica del sistema de financiación de las comunidades autónomas aparece en la separación clara y tajante de fuentes de ingresos y responsabilidades de Gobierno, reduciendo todo lo posible la legislación estatal sobre las competencias autonómicas.

En este artículo hemos pretendido identificar los problemas y ofrecer un catálogo abierto de soluciones basadas en dos pilares: la experiencia internacional y la literatura sobre federalismo fiscal. La síntesis de nuestro análisis es la siguiente.

La suficiencia global del sistema solo puede determinarse endógenamente, a través de la interacción entre gobiernos y votantes. El único método para establecer el nivel de recursos globalmente suficiente es introducir un alto grado de flexibilidad financiera en el sistema, proporcionando los instrumentos tributarios adecuados para ajustar preferencias e ingresos públicos. En este sentido, la discusión sobre autonomía, corresponsabilidad y suficiencia convergen. La solución a todos los problemas pasa por combinar instrumentos tributarios propios y potentes con la aplicación de una restricción presupuestaria dura. En nuestra opinión, deberíamos avanzar de forma más decidida en la sustitución del actual sistema de impuestos cedidos por un sistema de impuestos separados o diferenciados para incrementar significativamente su visibilidad para los ciudadanos y proporcionar una capacidad real a las auto-

nomías para que sus ajustes tributarios tengan influencia sustancial sobre el volumen de sus recursos. La clarificación del sistema para los ciudadanos y contribuyentes también demanda responsabilizar en mayor grado a las comunidades autónomas de la gestión de sus propios tributos. Ello, naturalmente, puede entrar en conflicto con una aplicación estricta de criterios de eficiencia en la administración tributaria. Nos decantamos por reforzar las administraciones tributarias regionales pero al mismo tiempo profundizar en la fórmula de los consorcios con la AEAT para no perder las ventajas de las economías de escala y de compartición de la información, por lo menos en el caso de ciertos impuestos, como el IRPF.

La nivelación interterritorial y la política regional son la otra parte fundamental del sistema. En este caso conviene clarificar las respuestas a cuatro cuestiones básicas. Cuestiones de naturaleza fundamentalmente política, como todo lo que tiene que ver con la redistribución de recursos, pero sobre las que el conocimiento técnico sobre los costes y beneficios de las diferentes soluciones resulta necesario y valioso. En primer lugar, decidir si el sistema español debe abrazar con todas sus consecuencias y sin correcciones la noción de nivelación parcial establecida en la reforma de 2009 (como Canadá) o volver a la anterior nivelación plena o integral (como Australia). En segundo lugar, decidir si se ponen límites o no a la reordenación. La nivelación parcial reduce la probabilidad e intensidad de la reordenación, pero no la elimina si se tienen en cuenta factores de necesidad adicionales a la población. En este sentido, y en tercer lugar, acordar si el sistema sigue tomando como referencia el con-

cepto de necesidades de gasto per cápita (los denominados «habitantes ajustados») y un conjunto de factores a la hora de establecerlas, o se limita a utilizar la población como variable de referencia. Finalmente, incorporar a las comunidades forales en la financiación del sistema de nivelación interterritorial en parte a través de un cálculo mucho más riguroso del cupo.

Si no se aborda todo lo anterior de forma decidida y valiente, en poco tiempo volveremos a hablar sobre los mismos problemas y seguiremos interactuando en un marco financiero impropio del grado de descentralización política por el que hemos optado en España.

#### NOTAS

(\*) Los autores agradecen los comentarios de los asistentes a la conferencia «La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas» organizada por Funcas en colaboración con la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización Financiera en España (RIFDE). Especialmente útiles han sido las sugerencias de Francisco Delgado, Santiago Díaz de Sarralde, Alain Cuenca y Antoni Zabalza. Finalmente, también agradecemos la financiación del proyecto de investigación CSO2013-4703-C2-2-R del Ministerio de Economía y Competitividad.

(1) Véase DE LA FUENTE (2015).

(2) Véanse, por ejemplo, MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2014a) y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y SEPÚLVEDA (2012).

(3) Véase VILALTA (2015) y FERNÁNDEZ LEICEAGA (2015).

(4) El caso de Alemania es particular en este sentido. Como se detalla en LAGO PEÑAS y FERNÁNDEZ LEICEAGA (2014), la existencia de transferencias específicas a las regiones orientales, determinadas legalmente hasta 2019 y de destino libre, anulan *de facto* los efectos de la nivelación parcial y el principio de no reordenación que rige para el resto del sistema.

(5) Una distinción que se concreta de una forma sujeta a discusión. Como indica ZABALZA (2013), la concreción por parte del Estado de lo que resulta fundamental puede ser más o menos amplia.

(6) En concreto se afirma: «El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la po-

sición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las comunidades autónomas antes de la nivelación». Obsérvese que se habla de renta per cápita y no de capacidad fiscal o ingresos fiscales per cápita, en cuyo caso el precepto sí sería muy relevante.

(7) Véase la discusión en PÉREZ y CUCARELLA (2015) y CUENCA y GONZÁLEZ (2015).

(8) Véase ZUBIRI (2015).

(9) Sobre la deficiente cuantificación del cupo y sus notables efectos sobre la suficiencia de la hacienda autonómica véanse ZUBIRI (2007 y 2015), MONASTERIO (2010), DE LA FUENTE (2011) y ZABALZA y LÓPEZ LABORDA (2014). Aunque existen diferencias significativas en los importes estimados en los trabajos, todos corroboran la existencia de un muy amplio margen de corrección.

(10) En los debates públicos en Estados Unidos sobre la falta de interés por la nivelación se utiliza de forma recurrente este argumento: la nivelación no importa porque el mercado ya compensa por ello. Un segundo argumento es que las políticas de gasto y transferencias de la Seguridad Social centralizada y la imposición progresiva a escala federal suponen de forma indirecta un ejercicio de nivelación interterritorial por cuanto hacen converger entre estados la capacidad fiscal de los individuos y, por tanto, su capacidad para financiar de forma más homogénea los presupuestos estatales.

(11) La literatura también distingue entre las diferencias en costes que son reflejo de desventajas inherentes, como la geografía, y las que puedan ser resultado de decisiones políticas deliberadas tomadas con anterioridad; en este último caso las diferencias en costes no deberían tenerse en consideración (SHAH, 2012).

(12) Pero, de nuevo, en el caso de Estados Unidos existe una intensa nivelación a nivel de las personas a través de los programas de bienestar social conjuntamente implementados por los gobiernos federal y estatales.

(13) Las referencias básicas para esta sección son LAGO PEÑAS y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2009, 2010 y 2013). CUENCA (2014) ofrece una buena síntesis del ejercicio de la autonomía tributaria por las comunidades autónomas de régimen común. Las cuestiones de tributación local las dejamos aquí al margen. Véase al respecto LAGO PEÑAS y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2014a).

(14) Es verdad que existe una correlación negativa entre los recursos por habitante proporcionados por el modelo anterior y la deuda acumulada, por lo que esa correlación positiva entre deuda y mejora en la financiación podría estar reflejando un rescate, un reequilibrio en las financiaciones per cápita, o ambas cosas. En todo caso, señalemos que el nivel de deuda autonómica sobre el PIB español a finales de 2001 era similar al del cierre de 2008 y, en cambio, la correlación entre las ganancias en financiación derivadas de la reforma están relacionadas con la deuda per cápita con signo negativo y estadísticamente significativo al 10 por 100.

(15) De hecho la propuesta número 57 del *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español* creada por el Ministerio de Hacienda (febrero de 2014) se refiere a esto en el ámbito del ISD.

(16) Para otra visión distinta sobre esta cuestión véase LÓPEZ LABORDA y ZABALZA (2015).

(17) Ante el riesgo de que la justicia comunitaria declarase ilegal el IVMDH, por ir en contra del marco normativo armonizado, en enero de 2013 el Ministerio de Hacienda integró el céntimo sanitario en el impuesto especial sobre hidrocarburos. En febrero de 2014 se confirmó esa ilegalidad y se abrió un proceloso proceso de devolución de cantidades ingresadas indebidamente.

(18) La referencia básica para esta sección es MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2014b).

#### BIBLIOGRAFÍA

BIRD, R.M. (1994), «A comparative perspective on federal financing», en K.G. BANTING, D.M. BROWN y T.J. COURCHANE (Eds.), *The Future of Fiscal Federalism*, School of Policy Studies (Queen's University), Kingston, pp. 293-322.

BOADWAY, R. (2004), «The theory and practice of Equalization», *CESifo Economic Studies*, 50 (1): 211-254.

CUENCA, A. (2014), «Autonomía y corresponsabilidad: La política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 139: 97-114.

CUENCA, A., y GONZÁLEZ, R. (2015), «Sistema de financiación autonómica y gasto sanitario en España», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 143: 75-93.

DAHLBY, B. (1996), «Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants», *International Tax and Public Finance*, 3: 397-412.

DE LA FUENTE, A. (2004), «Second best redistribution through public investment: a characterization, an empirical test and an application to the case of Spain», *Regional Science and Urban Economics*, 34: 489-503.

— (2011), «¿Está bien calculado el cupo?», *Moneda y Crédito*, 231: 93-150.

— (2012), «El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 203: 121-138.

— (2013), «Las finanzas autonómicas en boom y en crisis (2003-2012)», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 205: 127-150.

— (2015), «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen

<p>común, 2002-2012», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 28-49.</p> <p>ESTELLER, A., y SOLÉ, A. (2002), «Tax setting in a federal system: The case of personal income taxation in Canada», <i>International Tax and Public Finance</i>, 9: 235-255.</p> <p>FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2015), «La equidad horizontal en el modelo de financiación 2009 de las comunidades autonómicas españolas de régimen común», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 152-171.</p> <p>FERNÁNDEZ, X.; LAGO, S., y ÁLVAREZ, X. (2013), «El Fondo de Compensación Interterritorial: Análisis y propuestas de reforma», MPRA Working Paper, n.º 51.507.</p> <p>HERNÁNDEZ DE COS, P., y PÉREZ, J. (2015), «Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y responsabilidad fiscal», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 174-184.</p> <p>HERRERO, A.; GOENAGA, M., y RUIZ-HUERTA, J. (2015), «Finanzas autonómicas: Visibilidad, transparencia y atribución de responsabilidades», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 185-204.</p> <p>LABANDEIRA, X.; LÓPEZ, X., y PICOS, F. (2009), «La fiscalidad energético-ambiental como espacio para las comunidades autónomas», en S. LAGO PEÑAS y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, <i>La asignación de impuestos a las comunidades autónomas: Desafíos y propuestas</i>, pp. 237-268.</p> <p>LAGO, S. (2002), «Nivelación interterritorial e ineficiencia de las decisiones presupuestarias: reflexiones para el caso español», <i>Hacienda Pública española/Review of Public Economics</i>, 162: 79-97.</p> <p>— (2008), «Unbalanced development and regional governments: How much equalize and how to equalize?», en J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y F. VAILLANCOURT (Eds.), <i>Public Policy for Regional Development</i>, Routledge, Londres.</p> <p>LAGO, S., y FERNÁNDEZ, X. (2013), «Las finanzas autonómicas: Expansión y crisis 2002-2012», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 138: 129-146.</p> <p>— (2014), «Los límites a la redistribución entre territorios: Un análisis comparado», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 238: 77-86.</p> <p>LAGO, S., y LAGO, I. (2010), «Decentralization and electoral accountability», <i>Environment and Planning C: Government and Policy</i>, 28: 318-334.</p> <p>— (2013), «La atribución de responsabilidades políticas en estados descentralizados», <i>Cuadernos Económicos de ICE</i>, 85: 43-63.</p> <p>LAGO, S., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (Eds.) (2009), <i>La asignación de impuestos a las comunidades autónomas: Desafíos y propuestas</i>, IEF, Madrid.</p>	<p>— (2010), «La descentralización tributaria en las comunidades autónomas de régimen común: un proceso inacabado», <i>Hacienda Pública Española/Review of Public Economics</i>, 192: 129-151.</p> <p>— (Eds.) (2011), <i>Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y propuestas de reforma</i>, IEF, Madrid.</p> <p>— (Eds.) (2013), <i>La consolidación fiscal en España: El papel de las comunidades autónomas y los municipios (Experiencias, retos y perspectivas)</i>, IEF, Madrid.</p> <p>— (2014), «La política tributaria y las corporaciones locales: Elementos de análisis y discusión», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 139: 115-124.</p> <p>LASARTE, J. (2004), <i>Financiación autonómica. Dos estudios</i>, Comares, Granada.</p> <p>LE BRETON, M., y WEBER, S. (2003) «The art of making everybody happy: How to prevent a secession», <i>IMF Staff Papers</i>, 50: 403-435.</p> <p>LÓPEZ, J., y ZABALZA, A. (2015), «A vueltas con la autonomía tributaria», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 94-109.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2014a), «Tax assignments at the regional and local levels», en E. AHMAD y G. BROSIO (Eds.), <i>Handbook of Fiscal Federalism II</i>, Edward Elgar, Cheltenham, UK.</p> <p>— (2014b), «La Descentralización Tributaria a las comunidades autónomas en España: Desafíos y Soluciones», en J. DURÁN y A. ESTELLER-MORÉ (Eds.), <i>Por una verdadera reforma fiscal</i>, Ariel, Barcelona.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y SEARLE, R. (2006), <i>The Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers</i>, Springer Verlag.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y SEPÚLVEDA, C. (2012), «Toward a more general model of revenue assignments». International Center for Public Policy, <i>Working Paper</i> n.º 1.231, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y TIMOFEEV, A. (2014), «Capital infrastructure and equity objectives in decentralized systems», en J. FRANK y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (Eds.), <i>Infrastructure and Decentralization: From Gaps to Solutions</i>, Edward Elgar, Cheltenham, UK.</p> <p>MONASTERIO, C. (2010), «Federalismo fiscal y sistema foral, ¿un concierto descafeinado?», <i>Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública</i>, 192: 59-103.</p> <p>OATES, W.E. (1972), <i>Fiscal Federalism</i>, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.</p> <p>ONRUBIA, J. (2015), «La gestión de los impuestos en un país descentralizado: Diagnóstico y</p>	<p>líneas de reforma para España», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 110-130.</p> <p>PEDRAJA, F., y SUÁREZ, J. (2015), «La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades autónomas y corporaciones locales», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 15-27.</p> <p>PÉREZ, F., y CUCARELLA, V. (2015), «Necesidades y gastos de las comunidades autónomas», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 52-74.</p> <p>QUIAO, B.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y XU, Y. (2008), «Equalization transfers and the trade-off between growth and equity: China's case», <i>Journal of Development Economics</i>, 86(1): 112-128.</p> <p>RODRÍGUEZ, M. (2009), «Otros tributos verdes: Experiencias y posibilidades a explorar», en S. LAGO PEÑAS y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (Eds.), <i>La asignación de impuestos a las comunidades autónomas: Desafíos y propuestas</i>, pp. 269-292.</p> <p>SHAH, A. (2012), «Public services and expenditure need equalization: Reflections on principles and worldwide comparative practices». Policy Research Working Paper n.º 6.006. The World Bank, East Asia and the Pacific Region, Poverty Reduction and Economic Management Unit (marzo). Washington, D.C.</p> <p>SIMÓN-COSANO, P.; LAGO-PEÑAS, S., y VAQUERO, A. (2014), «On the political determinants of intergovernmental grants in decentralized countries: The case of Spain», <i>Publius: The Journal of Federalism</i>, 44: 136-156.</p> <p>VILALTA, M. (2015), «La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: Un análisis del grado de progresividad», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 132-151.</p> <p>ZABALZA, A. (2012), «Una nota sobre la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, con referencia a los artículos 206.3 y 206.5», <i>Revista Española de Derecho Constitucional</i>, 95: 407-433.</p> <p>— (2013), «Reforma del sistema de financiación para promover el esfuerzo fiscal y el crecimiento de las comunidades autónomas», <i>Revista del Instituto de Estudios Económicos</i>, 1-2(2013): 169-203.</p> <p>ZABALZA, A., y LÓPEZ, J. (2014), «The uneasy coexistence of the Spanish foral and common regional finance systems». Working Paper EC 2014-02, IVIE.</p> <p>ZUBIRI, I. (2007), «Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización», en S. LAGO PEÑAS (Ed.), <i>La financiación del Estado de las autonomías: Perspectivas de futuro</i>, IEF, Madrid, pp. 355-387.</p> <p>— (2015), «Un análisis del sistema foral de la CAPV y sus ventajas durante la crisis», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 205-224.</p>
--	--	--

## Resumen

El trabajo analiza el desarrollo del proceso de descentralización en España desde la Constitución de 1978 hasta el momento presente, con especial atención al papel que en el mismo han tenido los gobiernos locales. Sin olvidar los avances conseguidos en ese proceso en términos de descentralización del gasto, autonomía tributaria y solidaridad interterritorial, también se ponen de manifiesto algunas de sus disfunciones en términos de duplicidades competenciales, desequilibrios y asimetrías en los modelos de financiación al tiempo que se critican las respuestas que ofrece la reciente Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local a los anteriores problemas. El artículo finaliza con una discusión sobre las fuerzas centrífugas y centrípetas en el actual escenario de crisis económica mostrando aquellos elementos que consideramos necesarios para una solución más estable y equilibrada entre los principales agentes del proceso descentralizador, gobiernos regionales y locales.

*Palabras clave:* descentralización, federalismo fiscal, autonomías, gobiernos locales.

## Abstract

This article analyses how Spanish decentralisation process has been developed from 1978 Constitution to now. Special reference is made to the role of local governments. Some dysfunctions are emphasised in terms of competence duplicities, unbalances and asymmetries in the financing models, without forgetting the advances reached in matters of expenditure decentralisation, tax autonomy and territorial solidarity. Hence, some criticisms are made about the answers delivered by the recent *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* to the former problems. The article concludes discussing about centripetal and centrifuge forces in the actual scenario of economic crisis and showing the elements that we consider more necessary to reach a more stable and balanced solution among the main agents of decentralisation, regional and local governments.

*Key words:* decentralisation, fiscal federalism, regional governments, local governments.

*JEL classification:* H71, H72, H77.

# LA ARQUITECTURA DEL SISTEMA DESCENTRALIZADO EN ESPAÑA: COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

*Universidad de Extremadura*

Javier SUÁREZ PANDIELLO

*Universidad de Oviedo*

## I. INTRODUCCIÓN: EL ENCAJE DE NUESTRO MODELO TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

COMO es sabido, la Constitución española de 1978 consagró un modelo territorial descentralizado, basado en el reconocimiento del derecho a la autonomía de un conjunto de nacionalidades y regiones muy diferentes entre sí. De hecho, entre las diecisiete comunidades autónomas (CC.AA.) y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla podíamos encontrar territorios muy distintos en su origen, aspiraciones históricas, estructuras económicas y productivas, niveles de desarrollo, orografía, demografía, dotaciones de capital público, estructuras administrativas y muchas otras características que hacían especialmente difícil la tarea de organizar de forma homogénea su engranaje respetando irrenunciables principios de equidad sin, al mismo tiempo, sacrificar aspiraciones de autogobierno y desarrollo económico y cultural muy diversos.

### 1. La Transición

El salto entre un Estado fuertemente centralizado y organizado bajo una estructura provincial que trataba de replicar el modelo

napoleónico francés a un nuevo modelo (al que se ha dado en llamar «Estado de las Autonomías») que, en términos de descentralización y autogobierno territorial tiene hoy poco que envidiar a los Estados federales de nuestro entorno occidental, fue, ciertamente, muy pronunciado, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Por ello, el proceso nunca estuvo exento de conflictos de orden tanto jurídico como político.

Además, el hecho de que coincidieran en el tiempo las necesidades de edificar un nuevo entramado institucional democrático y de dar salida a las aspiraciones de autogobierno de algunos territorios concretos que ya habían disfrutado con anterioridad de su autonomía, y que esa coincidencia temporal se diera en momentos especialmente convulsos, como los que dominaban la transición pacífica de una dictadura de décadas a un régimen democrático homologable con los vigentes en la Europa a la que aspirábamos a integrarnos, hacía más difícil aún encontrar un equilibrio que gozara de amplio consenso político y respaldo popular.

La incertidumbre era entonces máxima, con la presencia simultánea en el tablero sobre el que se debían adoptar decisiones trascendentales de fuerzas centrí-

petas y centrífugas, con una difícil situación económica marcada por continuas devaluaciones en la moneda, con tasas de inflación estratosféricas para los estándares actuales, sin un mínimo Estado del bienestar que hiciera de paraguas ante la tormenta y, por qué no decirlo, con el miedo instalado en una sociedad que tenía recuerdos muy recientes de los desastres originados por el enfrentamiento civil.

El paisaje político enfrentaba a quienes detentaban el poder en el régimen en descomposición, que se resistían numantamente a cualquier proceso de apertura (una parte nada despreciable del ejército y otra no menos despreciable del poder económico y financiero), y a quienes veían en el vacío creado por la muerte del dictador un terreno abonado para la reivindicación y el alcance de sus objetivos políticos, económicos e institucionales, largamente relegados por la ausencia de libertades políticas. Todo ello se complicaba más si cabía con la proliferación de acciones terroristas que, supuestamente, respaldaban las aspiraciones secesionistas de determinados territorios (fundamentalmente ETA en el País Vasco, y, en mucha menor medida, otras organizaciones como Terra Lliure en Cataluña o el Ejército Guerrilheiro do Povo Galego Ceive en Galicia), y el consiguiente «ruido de sables» tras el que se aventuraban conspiraciones involucionistas desde algunos sectores del ejército.

## 2. La Constitución de 1978

Con este panorama y con un Gobierno de transición, surgido por primera vez en cuarenta años de las urnas, se inició el proceso constitucional que finalizó dando a luz la Constitución de 1978.

En lo que respecta al ámbito territorial, la confrontación de aspiraciones antagónicas se saldó con una solución de consenso que permitió redactar lo que es el Título VIII de la mencionada Constitución, que es tal vez el que ha dado lugar a más controversias y se ha puesto permanentemente en tela de juicio.

Visto desde la distancia y desde una óptica meramente especulativa podría pensarse que en el inicio de la Transición había dos opciones: una «federalizante» de carácter político, que apostaría por dar el papel protagonista en el nuevo sistema a las comunidades autónomas, y otra descentralizadora de carácter más técnico, que sugeriría una descentralización más equilibrada entre comunidades y municipios, con el despliegue de las primeras en sus inicios y un proceso posterior de segunda descentralización, una vez que el desarrollo autonómico estuviera consolidado. En la práctica, y como no podía ser de otra manera (ningún país se descentraliza por razones económicas), se siguió la primera opción, lo que ha generado ciertas disfunciones y un sistema institucional muy inestable con la aparición de una serie de problemas que iremos comentando a lo largo de este artículo.

De entrada, este Título VIII arranca con tres artículos de disposiciones generales que garantizan respectivamente la «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» de los gobiernos territoriales (municipios, provincias y comunidades autónomas, que son los consolidados como tales, art. 137), «la realización efectiva del principio de solidaridad», sin que las diferencias entre los estatutos puedan implicar en ningún caso

«privilegios económicos o sociales» (art. 138), y establecen que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», sin que se pueda en ningún caso «adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español» (art. 139).

Sin embargo, también desde el principio quedó claro que la principal innovación administrativa de la Constitución, la creación *ex novo* de las comunidades autónomas, se estaba construyendo sobre bases asimétricas. De hecho, el Capítulo Tercero del mencionado Título VIII, que regula las formas, los requisitos y los tiempos para acceder al autogobierno y constituir comunidades autónomas, así como las competencias que pueden ser asumidas por estas nuevas entidades, y las disposiciones transitorias pactadas establecen también dos vías diferenciadas de acceso a las competencias plenas (Disposición Transitoria Primera), lo que en la práctica supuso distinguir entre las denominadas «comunidades históricas» (aquellas sobre las que había antecedentes autonómicos durante la Segunda República: Cataluña, País Vasco y Galicia, más Andalucía y Navarra), que accedieron a un amplio rango de competencias desde el momento inicial, y el resto de las comunidades, que fueron asumiendo competencias y por tanto niveles de autogobierno de forma mucho más escalonada en el tiempo.

Por otra parte, la propia Constitución incorpora regímenes especiales de financiación: el denominado «régimen foral», que afecta a las comunidades autónomas del País Vasco y

Navarra (Disposición Adicional Primera), y el régimen económico y fiscal de Canarias (Disposición Adicional Tercera), cuya evolución supuso en la práctica, a entender de buena parte de la academia, un claro ejemplo de contradicción interna de la propia Constitución. Y ello en la medida en que dichos regímenes especiales han venido dando lugar a ciertas situaciones de privilegio, de manera que no todos los españoles participan del mismo modo en el respeto al principio de solidaridad.

Lo cierto es que mientras que las asimetrías competenciales entre comunidades autónomas fueron desapareciendo con el paso del tiempo, de manera que a principios de 2002, con el traspaso generalizado de la competencia sanitaria, todas las comunidades asumieron los servicios fundamentales del Estado del bienestar, la principal asimetría en el modelo de financiación, común y foral, sigue plenamente vigente.

### 3. La primera generación de estatutos de autonomía y la LOFCA

Una vez aprobada la Constitución en el Parlamento y refrendada amplísimamente en las urnas, el país procedió a desarrollar su contenido, lo que, en el ámbito espacial, significó ir aprobando sucesivamente la primera generación de estatutos de autonomía para las diecisiete comunidades y las dos ciudades autónomas en las que finalmente se organizó el territorio. Como estaba previsto, el proceso de asunción de competencias por parte de los nuevos gobiernos autonómicos fue paulatino y asimétrico. Además, fue necesario arbitrar un modelo de financiación que, en el caso

de las denominadas comunidades de régimen común (todas menos el País Vasco y Navarra) implicó la elaboración de una Ley Orgánica (LOFCA) tomando como eje nuclear el concepto de «coste efectivo». Así, se trataba de calcular cuánto le costaba a la Administración Central prestar los servicios que iban siendo transferidos a las nuevas comunidades y proceder a traspasarles a los nuevos gestores una cantidad de recursos análoga mediante dos instrumentos básicos (la cesión de determinados tributos y la implantación de una transferencia incondicional, que tomaba la forma de participación en ingresos del Estado). Mediante estos instrumentos se constituyó lo que se dio en llamar «bloque de suficiencia», cuyo objetivo básico era, en consecuencia, mantener tras el traspaso de competencias el nivel previo de cobertura al que estaban siendo suministrados esos servicios por el Estado centralizado. En la medida en que el proceso descentralizador ponía de manifiesto diferencias sustanciales en los niveles de *stock* de capital público entre territorios y ello revertía en diferencias importantes en la cantidad y la calidad de los servicios que ahora pasaban a ser de competencia autonómica, parecía evidente que con el cálculo del coste efectivo no se acababa de solucionar el problema de la financiación autonómica. De ahí que fuera preciso institucionalizar también algún instrumento de nivelación, o «bloque de solidaridad», que sirviera para corregir los desequilibrios territoriales y, al mismo tiempo, permitiera financiar las nuevas necesidades de inversión que requería el desarrollo regional. Así nació el denominado Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), si bien pronto se puso también de manifiesto que esa dualidad de objetivos que se

le atribuía a ese instrumento (financiar necesidades de inversión nueva y corregir desequilibrios interterritoriales) iba a resultar poco operativo y a generar importantes tensiones políticas e institucionales. Con todo, las nuevas comunidades llevaban el apellido de «autónomas», lo que parecía requerir que su capacidad de autogobierno no debería reservarse únicamente al ámbito del gasto público, sino que también debería permitir que estos gobiernos pudieran obtener parte de sus recursos por sus propios medios adoptando sus propias decisiones políticas. En este sentido, la LOFCA permitía que las comunidades autónomas establecieran sus propios tributos, sujetos a fuertes restricciones, recargasen los del Estado o pudieran acceder al crédito bajo determinados requisitos, constituyendo así la parte de los instrumentos financieros que se dio en llamar «bloque de autonomía».

La evolución en el tiempo de estos bloques de financiación ha dado lugar a un continuo foco de tensiones entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas y entre unas y otras de estas últimas, pero este asunto lo retomaremos más adelante.

En todo caso, el poder político de las comunidades autónomas se fue consolidando a expensas del poder local, en un esquema territorial más competitivo que cooperativo entre niveles de gobierno. Las comunidades veían con reticencia el desarrollo de organismos e instituciones de cooperación local, creados presuntamente para mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos suministrados a los ciudadanos, pero que los gobiernos autonómicos interpretaban como el deseo de arbitrar instrumentos de contrapoder, sobre todo

cuando el color político de los gobiernos era diferente. La abolición en 1987 de la Corporación Metropolitana de Barcelona por parte del Gobierno de la Generalidad de Cataluña constituyó en su momento un ejemplo paradigmático de esta conducta.

#### 4. Los estatutos de segunda generación

Una vez que todas las comunidades autónomas alcanzaron sus techos competenciales con la asunción plena de las máximas responsabilidades que la Constitución y los respectivos estatutos de autonomía preveían, algunas de ellas fueron iniciando, a partir de 2006, un proceso de reforma profunda de sus estatutos. Fueron los casos de Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana (2006), Aragón, Baleares y Castilla y León (2007), Madrid (2010) y Extremadura (2011).

Estos nuevos estatutos de segunda generación se han caracterizado, en general y con alguna excepción, por su carácter de reafirmación identitaria, haciendo hincapié en la consolidación y desarrollo de los denominados «hechos diferenciales» constitucionalmente reconocidos y que, sin embargo, no se consideran incompatibles con el respeto a la igualdad. Son, por ejemplo, los casos de la insularidad en el Estatuto balear o la lengua en los casos de Cataluña, la Comunidad Valenciana y Baleares.

En materia competencial, la reforma de los estatutos trata de apuntalar, incluso «blindar», las competencias autonómicas mediante un desglose por materias que detallan el contenido de cada título competencial, en algunos casos con carácter exhaus-

tivo (Cataluña y Andalucía), en sustitución de los listados genéricos que aparecían en los estatutos anteriores. Se supone que la idea es que la redacción de los estatutos resulte más clara y que se puedan evitar las controversias competenciales con una simple interpretación literal de los mismos (Elías, 2007), asunto este que no dejó de resultar conflictivo en cuanto a la utilización de puntos de conexión en los estatutos de autonomía como medio para atribuir y deslindar competencias legislativas y ejecutivas entre el Estado y las comunidades autónomas (Velasco Rico, 2010). No obstante, el debate sobre la capacidad de los estatutos para condicionar las competencias estatales ha sido aparentemente zanjado por el Tribunal Constitucional (STC31/2010), en el sentido de rechazar esa capacidad, recordando la indisponibilidad de las competencias que la Constitución atribuye al Estado (Tudela, 2010).

Con todo, en su regulación competencial, los nuevos estatutos no dejan de reconocer la necesidad de coordinar sus actividades con el resto de niveles de gobierno, sobre todo en materias como sanidad, economía o investigación, al tiempo que reiteran la posibilidad de establecer mecanismos bilaterales de cooperación con el Estado, bilateralidad que aparece especialmente acentuada en algunos estatutos concretos, como el de Cataluña. Este asunto del bilateralismo es de los más controvertidos y de los que más conflictos vienen generando últimamente en las relaciones entre el Gobierno central y las comunidades autónomas. Nuestra posición aquí es que si el bilateralismo pudiera haber tenido sentido como fórmula de relación entre el Gobierno central y aque-

llos territorios que, excepcionalmente, se constituyeran como comunidades autónomas o, si se nos apura, en las primeras fases del proceso, hoy en día, con un estado autonómico generalizado en todo el territorio y con competencias similares en todas las comunidades, el marco de relaciones apropiado para esta realidad debe ser inexcusablemente multilateral.

Por último, cabe indicar que otro de los debates relevantes producido con la aprobación de los llamados estatutos de autonomía de segunda generación ha sido el relativo al papel de las comunidades autónomas en relación con el régimen local, asunto que se ha visto más enardecido si cabe con la reciente aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Profundizaremos un poco en este asunto más adelante.

#### 5. Los gobiernos locales

Frente a lo que podía esperarse de una arquitectura legal hecha para acometer un cambio radical en las estructuras administrativas que pasa a potenciar extraordinariamente el papel de las comunidades autónomas, la Constitución de 1978 optó por respetar la organización provincial del Estado. Eso supuso privar a las comunidades de la capacidad de organizar el territorio a su medida y mantener con rango constitucional (excepto en el ámbito de las comunidades uniprovinciales) unas instituciones como las diputaciones, que se consolidan como gobiernos intermedios entre los autonómicos y los municipales, sin apenas capacidad fiscal propia, con un marco de competencias que favorece la arbitrariedad en la gestión y con un

importante déficit de responsabilidad democrática.

Decimos que se favorece la arbitrariedad en la gestión, en la medida en que las competencias atribuidas a los gobiernos provinciales se sustancian sobre todo en el apoyo personal y material a los pequeños municipios (los de menos de 20.000 habitantes) y en la atribución de responsabilidades en materias de inversiones en infraestructuras de su territorio. La experiencia de gestión de los últimos treinta años muestra con carácter general unas instituciones financiadas, prácticamente en su totalidad, por transferencias intergubernamentales (principalmente una participación en los ingresos del Estado), sin ejercicio alguno de corresponsabilidad fiscal y que trasladan buena parte de esos recursos discrecionalmente en el territorio con criterios poco transparentes, cuando no abiertamente clientelares.

Decimos además que son instituciones con un marcado déficit de responsabilidad democrática, en la medida que sus órganos de gobierno son elegidos de forma indirecta a partir de los resultados de las elecciones municipales, es decir, que ningún ciudadano vota por su presidente de Diputación, que difícilmente puede rendir cuentas de su gestión directamente a los ciudadanos.

En contraposición, los gobiernos municipales aparecen como las administraciones más próximas y transparentes. Se financian en una buena parte (de media más del 50 por 100 de sus recursos) por tributos propios sobre los que deciden sus órganos de gobierno y ejercen competencias mucho más claramente identificadas, si bien diferentes según el tamaño de la jurisdicción en tér-

minos de población. Sin embargo, la distribución de la población en el territorio es muy desigual y el creciente proceso de despoblación de núcleos rurales, unido a la tradición minifundista del mundo local, ha generado importantes problemas de gestión y financiación que afectan a una parte considerable de los municipios que carecen de la masa crítica mínima para abordar con garantías la provisión de los servicios públicos de calidad que la sociedad actual demanda.

Con la intención de abordar esos problemas de gestión y algunos otros ha sido aprobada recientemente la ya mencionada Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, en adelante), norma seguramente bienintencionada pero que, en nuestra opinión, no da una respuesta adecuada a los problemas planteados. Argumentaremos más adelante por qué, pero antes tal vez sea bueno realizar un breve catálogo de las principales disfunciones detectadas tras más de treinta años de proceso descentralizador.

## II. ALGUNAS DISFUNCIONES DETECTADAS

Hacer un balance de la ya dilatada experiencia de gestión del proceso descentralizador deja una sensación agri dulce. Por una parte, la descentralización cumplió inicialmente su objetivo de acercar la gestión de los asuntos públicos más relevantes a los administrados. No obstante, a medida que acercamos la lupa y analizamos la prestación de servicios concretos y la regulación de actividades particulares seguramente habría mucho que discutir.

Como todo en la vida, gestionar de manera descentralizada

supone en la práctica asumir compromisos y renunciar a objetivos generales en aras a alcanzar metas concretas. Así, la «Equidad», con mayúsculas, es un objetivo general difícilmente compatible con la «Autonomía» en términos absolutos. Autonomía implica diversidad, implica ponderación diferente de prioridades y, seguramente, en la práctica residuos fiscales, entendidos como diferencia entre lo que se aporta en forma de tributos y lo que se recibe en forma de servicios públicos, distintos entre territorios. A cambio, la gestión desde la proximidad de asuntos vitales como la educación y la sanidad permite identificar mejor las necesidades de la población y responder más eficientemente a las mismas. Esto es lo que se encuentra detrás del conocido principio de subsidiariedad, que viene a decir que todo aquello que pueda ser hecho por un gobierno próximo no lo debería hacer otro más lejano. Como hemos venido diciendo, la preponderancia dada a las comunidades autónomas en el proceso de descentralización estableció en la práctica serias limitaciones a la aplicación de este principio, que no solo se mantuvieron en el tiempo sino que, incluso, pueden verse acrecentadas con la normativa más reciente (LRSAL). Asuntos como la gestión de servicios sociales desde la proximidad o prestaciones en el ámbito de la sanidad (atención primaria) y la educación (escuelas infantiles) podrían seguramente ser desarrolladas más eficientemente por unos gobiernos locales de dimensión adecuada.

Sin embargo, la autonomía también tiene sus costes. Los gobiernos locales son más vulnerables a la presión de los grupos de interés y muchas veces es preciso alejar las decisiones, sobre todo en materia regulatoria, de las per-

sonas afectadas si se quieren preservar objetivos de interés más general. La gestión del urbanismo por parte de muchos gobiernos locales y sus implicaciones medioambientales puede ser un ejemplo evidente de hasta qué punto la acción de determinados grupos de presión pudiera haber dado lugar a resultados indeseables por falta de ajuste territorial en las competencias regulatorias. En el otro extremo, la expansión de los ámbitos de actuación de la normativa europea está sirviendo de coartada a gobiernos de todo tipo para la adopción de medidas impopulares que difícilmente habrían podido ser adoptadas sin esa cobertura.

En todo caso, la gestión de la descentralización no es algo puramente técnico o ingenieril. No puede ser vista sin más como un problema de maximización de beneficios o minimización de costes objetivamente determinados, sino que lleva implícita en muchos casos decisiones condicionadas por los sentimientos y las ideologías de las personas, aspecto este que hace extremadamente difícil alcanzar consensos duraderos. Asuntos como los planes de estudio en los niveles básicos de educación en materias concretas, la elección de la lengua vehicular en los diferentes territorios, el peso dado al apoyo público a las culturas diferenciales y, en definitiva, el sentimiento de pertenencia a las distintas colectividades son aspectos difícilmente objetivables y que tienen implicaciones evidentes sobre el conjunto del sistema, incluidos los modelos de financiación y el alcance del principio de solidaridad sobre el que eventualmente deberían sufragarse los gastos mediante los cuales se cubren las necesidades comunes.

En la medida en que todos estos son asuntos discutibles y

van más allá de la objetividad necesaria para hacer un juicio ponderado acerca de la calidad institucional del sistema, en las páginas que siguen nos vamos a centrar en tres tipos de disfunciones detectadas a lo largo de los años, cuyo carácter más técnico las hacen, al menos en términos relativos, menos conflictivas desde un punto de vista analítico. Se trata de las denominadas «duplicidades competenciales», los desajustes entre necesidades y modelos de financiación, y lo que podríamos llamar «el extraño papel de las diputaciones». Contra lo que pudiera parecer, estas disfunciones no deberían ser vistas como compartimentos estancos, sino más bien como vasos comunicantes, al menos las dos primeras, en la medida en que la falta de clarificación acerca de las responsabilidades competenciales es uno de los orígenes de los desequilibrios entre necesidades y financiación.

La existencia de esas disfunciones no debería interpretarse, sin embargo, como si poco o nada se hubiera avanzado en el proceso descentralizador a nivel regional en nuestro país. Nada más lejos de la realidad. El Estado de las autonomías ha supuesto una transformación radical de la Hacienda pública española. Las comunidades autónomas gestionan políticas básicas del Estado del bienestar, se financian en gran medida con recursos tributarios sobre los que pueden ejercer poder normativo (haciendo posible el principio de autonomía) y cuentan con un sistema de transferencias en el que los elementos de solidaridad son evidentes.

### 1. Duplicidades competenciales

Cuando en la Constitución española se diferencia entre com-

petencias exclusivas y competencias compartidas ya se está reconociendo que se abre un rango de materias sobre las que van a actuar diferentes gobiernos. En la práctica, sobre todas las materias relevantes en términos presupuestarios adoptan decisiones todos los gobiernos. Así, aunque la educación y la sanidad son competencias plenamente transferidas a las comunidades autónomas, siguen existiendo en el Gobierno central con rango de ministerio los departamentos de Educación y Sanidad, aunque haya quien piense que la labor coordinadora atribuida a la Administración Central sobre materias transferidas podría perfectamente ser desarrollada al amparo de una dirección general en el seno de un Ministerio de Administraciones Públicas. Esto mismo, corregido y aumentado, pasa en el ámbito de la cultura, donde coexiste un ministerio en el Gobierno central, consejerías en los autonómicos y concejalías en los locales.

El hecho de que hasta la fecha se haya mantenido un esquema de competencias solapadas donde no está del todo claro quién es el responsable de qué, además de generar los obvios problemas de rendición de cuentas ha dado lugar a conflictos permanentes de carácter institucional, cuya cota más elevada posiblemente se haya alcanzado con el asunto de las denominadas «competencias impropias», reivindicación histórica de los gobiernos locales.

En esencia, el problema radica en que, a falta de un desarrollo ordenado de lo que se ha venido denominando «Pacto Local» o segunda descentralización, en aplicación del principio de subsidiariedad, los gobiernos locales, o al menos una parte sustancial de ellos, han venido asumiendo

por la vía de hecho un importante rango de competencias cuya titularidad corresponde a otros niveles de gobierno (fundamentalmente a las comunidades autónomas) en materias como cultura, deportes y, sobre todo, servicios sociales.

Más allá de la acusada «sobreactuación» de los gobiernos locales en este asunto exagerando la brecha fiscal que provocan los gastos en competencias impropias (Pedraja y Suárez, 2008; Suárez *et al.*, 2008), resulta evidente que la confusión competencial ha venido dando lugar tanto a ineficiencias como a inequidades en la prestación de buena parte de estos servicios, comprometiendo muy a menudo la viabilidad financiera de muchos gobiernos locales. A esto no ha sido ajeno un modelo de financiación para algunos servicios basado en la concesión de transferencias de capital compensatorias, cuyo coste a corto plazo para los ayuntamientos parecía reducido, pero que a largo plazo comprometía la implantación de nuevo gasto corriente de difícil mantenimiento.

La ya mencionada LRSAL ha tratado de corregir este asunto con una visión centralizadora, ajena al principio de subsidiariedad, en la medida en que atribuye competencias personales (sanidad, educación y servicios sociales) al nivel superior, el regional. En ese sentido se suprimen para los gobiernos locales las competencias relativas a sanidad, educación y servicios sociales, obligándose a su transferencia, en distintos plazos, a las comunidades autónomas.

Ese elemento centralizador no solo tendrá efectos cuantitativos sino que cualitativamente resulta poco respetuoso con las comuni-

dades, a las que se impide la atribución de competencias propias a los municipios en esas materias cuando, en el caso de sanidad y educación, son materias compartidas con el Estado, y en el caso de los servicios sociales se trata de una materia exclusiva de las comunidades.

El problema desde una perspectiva hacendística es que la LRSAL se desentiende de la financiación. En el desajuste entre competencias y financiación, no es solución regular el aspecto competencial olvidándose o desplazando hacia el futuro la financiación de esas competencias. Incluso en este último aspecto, se vuelve a ser poco respetuoso al obligar a fórmulas de financiación exclusiva de esos servicios por parte de las comunidades autónomas, cuando la experiencia ya viene ofreciendo fórmulas diferentes de tipo mixto entre comunidades y municipios.

Sobre el aspecto financiero es muy discutible la legalidad de la garantía de financiación que se contempla en el caso de que transcurran los plazos previstos sin que las comunidades hubieran asumido la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias o la prestación de los servicios sociales mediante la retención por parte del Estado del importe que corresponda en las transferencias del sistema de financiación a las comunidades autónomas (Medina, 2014). Una prueba más del escaso respeto del legislador central por la actual distribución de tales competencias entre los distintos niveles de gobierno y del olvido de su financiación a la hora de solucionar el problema de las competencias impropias.

Teniendo en cuenta este olvido, resulta exagerada la estima-

ción del ahorro derivado del gasto impropio y el traspaso de competencias de sanidad, educación y servicios sociales a las comunidades autónomas, que se calcula en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017 en más de 3.500 millones de euros, un 57 por 100 de la totalidad de los ahorros previstos por aplicación de la LRSAL. Es evidente que tales desequilibrios financieros habrán de ser considerados y cuantificados en las futuras reformas de los sistemas de financiación autonómico y local.

## 2. Desajustes entre necesidades y modelos de financiación. El caso de los regímenes especiales

Vinculado a lo anterior, aparecen como problemas clave del proceso de descentralización los relativos a los diferentes modelos de financiación. En este sentido cabe distinguir entre los desequilibrios «verticales», originados por traspasos de competencias que no llevan aparejada su correspondiente financiación, y los desequilibrios «horizontales», que se dan cuando territorios del mismo nivel y con las mismas competencias tienen distinta financiación relativa.

En el primer caso, un posible pecado original de algunos desequilibrios verticales podría hallarse en la forma en la que se constituyó el modelo de financiación autonómica. Como hemos indicado, el modelo tuvo como piedra angular el coste efectivo de los servicios traspasados, quedando en una nebulosa mucho menos transparente la financiación de las necesidades de inversión nueva. Como quiera que, con carácter general, y objetivamente, los niveles de cobertura

de los servicios públicos traspasados eran en aquel momento muy deficientes, pese a que el modelo fue pactado con las comunidades autónomas, resulta creíble el argumento de que la financiación autonómica fue arrastrando desde el origen un déficit estructural (en términos de niveles de cobertura relativos en relación con las competencias estatales) que se trató de ir paliando mediante la inyección de recursos adicionales en las sucesivas reformas quinquenales del sistema (Monasterio y Suárez, 1998).

Las críticas al coste efectivo carecen de fundamento cuando se contemplan las posibles alternativas existentes al mismo en el momento de llevar a cabo los traspasos. Se trató de un planteamiento pragmático y posibilista que permitió una descentralización extraordinaria del gasto sin tensiones destacables a su expansión y sin discontinuidades en la prestación de los servicios; también es cierto que arrojó al limbo otras cuestiones relevantes en el diseño de un esquema descentralizado, como la nivelación de los servicios transferidos y la calidad del sistema de financiación. Pasados los años, con las sucesivas reformas del sistema de financiación fueron abordándose esas cuestiones pendientes y el peso inicial del coste efectivo en la nueva financiación quedó diluido. Hoy los posibles desequilibrios verticales tienen más que ver con el deficiente ajuste dinámico entre tipo de competencias y fuentes de financiación de los diferentes niveles de gobierno, que normalmente se saldan desfavorablemente para las haciendas subcentrales, como veremos más adelante.

Por otra parte, en cuanto a las entidades locales, el hecho de que estas (en el ámbito munici-

pal) dispusieran de tributos propios permitió, sin duda, efectuar ajustes internos para corregir eventuales desequilibrios. Estos ajustes fueron políticamente más costosos, pero mucho más eficientes por la rendición de cuentas que suponen. Sin embargo, en el caso de las competencias impropias también se plantea un problema de desequilibrio vertical, cuyo responsable sería aquel nivel que tiene asignada la correspondiente financiación (comunidades autónomas) o que no la asignó en su momento (Hacienda central).

En lo que respecta a los desequilibrios horizontales, un caso evidente es el que se deriva de la existencia de sistemas especiales de financiación, en particular el modelo foral. Sobre el papel, el reconocimiento constitucional de la foralidad (Zubiri, 2015) no tiene por qué dar lugar en sí mismo a problemas de equidad, siempre que los elementos de ajuste del mismo (cupos – aportación) se calculen adecuadamente con arreglo a principios generalmente asumidos. Sin embargo, la práctica de muchos años de gestión muestra que efectivamente tenemos un grave problema de equidad con este sistema, cuyas implicaciones no se agotan en el modelo de financiación autonómica. El hecho de que en el cálculo del cupo (aportación) no se incluya la contribución de los territorios forales (relativamente ricos) a la solidaridad interterritorial da como resultado un exceso de financiación (en términos relativos) para esos territorios, que les permite, de un lado, alcanzar mejores niveles de cobertura (en cantidad y/o calidad) de los servicios que son competencia de sus órganos autonómicos y, de otro, dotar más generosamente la financiación de sus entidades locales, que de ese modo también se

benefician de una mejor cobertura de sus servicios que los municipios de régimen común. El régimen especial canario, en menor medida, también ofrece resultados parecidos, al menos en lo que respecta a la financiación de sus gobiernos locales.

Queda añadir que, ciñéndonos al régimen común de financiación autonómica, la ausencia de una regla explícita de equidad también ha dado lugar a resultados controvertidos en materia de equidad horizontal. Por una parte, las comunidades que aparecen como contribuyentes netas al sistema se sienten discriminadas respecto a las forales y consideran excesivo su esfuerzo relativo, cuestionando reiteradamente los criterios de asignación de fondos, que sistemáticamente se ven alterados en cada momento de revisión del modelo. Frente a ello, las comunidades «beneficiadas» por el sistema se aferran al principio de solidaridad para mantener sus posiciones relativas, cada una tratando de incluir en el modelo los criterios que les produzcan mejores rendimientos. El resultado es un modelo inestable y permanentemente cuestionado, debido, a nuestro juicio, a esa falta de un criterio explícito de equidad generalmente aceptado. Este asunto es también abordado por Lago y Martínez-Vázquez (2015).

### **3. El extraño papel de las diputaciones. De su posible desaparición a su papel protagonista en la LRSAL**

Como vimos más arriba, las diputaciones desempeñan un extraño papel en el contexto de nuestro modelo de Estado descentralizado. La LRSAL, en el ámbito de las relaciones intergu-

bernamentales, y a diferencia de otras propuestas que apostaban por su desaparición, ha procedido a reforzar el papel de estas instituciones frente a la posición de los municipios.

A nuestro juicio, sin embargo, acudir a las diputaciones o a «entidades equivalentes» como solución supramunicipal para la prestación de los principales servicios en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes (que son 7.717 de un total de 8.116, es decir, el 96,19 por 100) tiene claras deficiencias.

Si lo que se pretende es que los municipios alcancen músculo, tamaño suficiente, dado el minifundismo que caracteriza a la situación española (en la que, con diferencias notables entre comunidades, el 84 por 100 de los ayuntamientos tiene menos de 5.000 habitantes y el municipio mediano no llega a 600 habitantes), podría haberse optado por alternativas más eficaces como la fusión de municipios. Sobre esa posibilidad la LRSAL pasa de puntillas tratando de incentivar fusiones voluntarias entre municipios fronterizos, dentro de la misma provincia, cuya efectividad probablemente será nula en la práctica.

Las experiencias de fusiones exitosas en el ámbito comparado (Dafflon, 1996; Lotz, 1998), combinan análisis técnicos previos, consenso político, un dilatado periodo de fusiones voluntarias en el que existen incentivos de diverso tipo y un horizonte final de fusiones obligatorias. Algo muy diferente de lo que encontramos en la LRSAL.

La «solución» centralizadora española puede dejar a buena parte de los municipios sin el ejercicio de sus principales competencias y, además de poco res-

petuosa con la autonomía municipal, resultará ineficiente, como explicamos a continuación.

El posible aprovechamiento de las economías de escala por la disminución del gasto por habitante al aumentar la población será cierto en el caso de municipios contiguos con población concentrada. No sucede lo mismo cuando se trata de poblaciones dispersas en núcleos distanciados. En esos casos, lo relevante no son las economías de escala sino las economías de densidad, que tienen que ver más con variables como la dispersión de la población y el número de núcleos existentes (Bosch y Solé, 2015). Esas economías no se aprovechan porque traspasemos a las diputaciones la responsabilidad en la prestación de los servicios.

La publicación del coste efectivo de los servicios prevista para noviembre de 2014, de acuerdo con la metodología que establecerá una Orden ministerial actualmente en elaboración, permitirá aproximarnos a la cuantificación de los ahorros derivados de la prestación centralizada de estos servicios por parte de las diputaciones. En todo caso, y por lo dicho anteriormente, las previsiones del Gobierno nos parecen exageradas. Según las estimaciones que aparecen en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017 aprobado recientemente, el ahorro en costes por gestión integrada de servicios y fusiones supondrán unos 2.000 millones de euros, la cuarta parte de los ahorros previstos por aplicación de la LRSAL.

Tampoco conviene olvidar la baja calidad democrática de esas instituciones con representantes no elegidos directamente por los ciudadanos, a diferencia de lo

que sucede con los municipios. Si se priva a los ayuntamientos del ejercicio de sus competencias, las elecciones carecerán de sentido ya que, mientras la Diputación ejerce las competencias, los municipios pasan el examen de las elecciones y cobran los impuestos. Será entonces imposible que se produzcan ganancias en eficiencia por ajustes con las preferencias de los ciudadanos en la prestación de los servicios. Más aún, la propuesta olvida por completo la financiación de los servicios, elemento clave en la toma de decisiones eficientes.

En definitiva, la solución propuesta reduce la autonomía municipal al establecer un marco de prestación de servicios de escasa calidad democrática que desconoce el ajuste de las preferencias con su correspondiente financiación y presume de ahorros en costes basados en economías de escala difíciles de justificar. Se trata más de una solución eficaz que eficiente, cuyo objetivo es garantizar la prestación de los servicios con una administración mínimamente profesionalizada.

### III. EL TRÁNSITO HACIA UN NUEVO MODELO TERRITORIAL

#### 1. Fuerzas centrífugas y centripetas (crisis económica, federalismo y soberanismo)

Como hemos indicado al principio de este artículo, la propia génesis del Estado de las autonomías se planteó como un proceso descentralizador (centrífugo) desde un Estado unitario, aspecto este que supone un hecho diferencial evidente respecto a lo que fue la configuración de otros estados federales (Estados Unidos, por ejemplo), donde el

Estado federal se forma a partir de estados independientes que se federan (movimiento centrípeto).

Otro elemento que caracteriza al proceso descentralizador español es la asociación o, más bien, la identificación de la descentralización del Estado con la consecución de derechos y libertades, de tal manera que se trata de algo en sí mismo positivo y no tanto una cuestión cuyo alcance pueda y deba analizarse técnicamente en función de las circunstancias de cada momento. Ese punto de partida, en efecto, dificulta, cuando no impide, entender que el acento centralizador pueda valorarse como algo positivo.

En la literatura económica, sin embargo, abundan los ejemplos de estudios que relacionan con carácter general procesos de recentralización con momentos de crisis económica. Es el caso de textos clásicos como el de Peacock y Wiseman (1961), quienes en sus hipótesis explicativas acerca del crecimiento del gasto público en Reino Unido unían a los conocidos «efecto desplazamiento» y «efecto inspección» un no menos importante «efecto centralización» vinculado a las características peculiares del reparto competencial entre niveles de gobierno.

En el mismo sentido y más recientemente, Canavire-Bacarrea y Martínez-Vázquez (2013) observan la recentralización provocada por la actual crisis económica como un fenómeno más general, derivado del reforzamiento de la estabilización macroeconómica como función del nivel central de gobierno y no como algo específico de nuestro sistema de descentralización. Además, en el caso de España, el nivel central se sitúa en parte, como Estado miembro de la UE,

en el nivel comunitario, donde se coordinan las políticas económicas mediante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que, debido a la mencionada crisis económica, ha sido reforzado con mayores exigencias.

El prejuicio señalado anteriormente impide a muchos reconocer ese carácter general del proceso, aunque, como señalan Lago y Fernández (2013), habrá que esperar un tiempo para analizar con perspectiva si la recentralización, derivada de la crisis, es simplemente una fórmula para una gestión más eficaz del proceso de consolidación fiscal o estamos ante un punto de inflexión en la descentralización iniciada con la aprobación de la CE hace más de treinta años.

Tampoco debe dejar de reconocerse la profundidad del camino recorrido tanto en la vertiente del gasto como del ingreso que hace al caso español perfectamente comparable con los estados federales existentes. España puede definirse como un Estado materialmente federal, con alguna particularidad más próxima a lo confederal, por la existencia del sistema foral, que a lo federal. Ese régimen especial sí que parece quedar fuera de una Hacienda federal, en la medida que su generalización dejaría a la Hacienda central sin ingresos y con capacidad de decisión para que esta lleve a cabo, al igual que las haciendas subcentrales, las importantes funciones que se le asignan en un sistema federal.

Con todo, las fuerzas centrípetas no tienen su origen solo en aspectos macroeconómicos. Desde el lado de las necesidades de gasto hay ciertas corrientes de opinión, de momento minoritarias pero significativas, e incluso con apoyos en partidos políticos

con representación parlamentaria, que abogan por recentralizar alguno de los servicios clave del Estado del bienestar, como son la sanidad y la educación, en las que conviven a veces motivaciones ideológicas con argumentaciones más pragmáticas relacionadas con asuntos que consideran vinculados a ineficiencias, como pudieran ser presiones salariales al alza por emulación, observadas especialmente en el sector sanitario, o expansiones de servicios difícilmente sostenibles, como en el caso de las universidades públicas. Además, desde el lado de los ingresos, la aparición de fenómenos de competencia fiscal territorial explícita en tributos tradicionalmente considerados como ejes de las políticas redistributivas atribuidas a la Administración Central (IRPF, impuesto sobre el patrimonio e impuesto de sucesiones) también parece alentar ciertas posiciones recentralizadoras.

En todo caso, cualquier observador imparcial que siguiera el proceso español a través de los medios de comunicación diría que a día de hoy son las fuerzas centrífugas las que más presión están ejerciendo sobre el sistema, lideradas evidentemente por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

A nuestro juicio, el debate de fondo es más sentimental que económico, por más que se utilicen argumentos de este tipo para justificar las reivindicaciones. Quiérase o no, una cosa son las percepciones y otra las realidades, y las percepciones de los agentes implicados vienen mediatizadas por juicios de valor previos (prejuicios) acerca de lo que «debe ser» la organización ideal del sistema. Es el caso, por ejemplo, de los niveles ideales de solidaridad, en ausencia de criterios explícitos de equidad. Desde

Cataluña se vienen considerando excesivos los niveles presentes de solidaridad, agudizados más si cabe por las distorsiones generadas por los regímenes forales, y de ahí que se haga hincapié en asuntos como las balanzas fiscales o el principio de ordinalidad. La falta de respuesta por parte de la Administración Central a estas reivindicaciones y la percepción de sus gentes de que son objeto de un cierto maltrato fiscal sería lo que eventualmente estaría alentando las tendencias secesionistas, junto con otros asuntos identitarios vinculados a la lengua y la cultura propias.

## 2. Eficiencia, equidad y modelos de financiación. ¿Es cuestión de dinero?

Como ya hemos indicado, la pieza clave que hace chirriar el engranaje de la financiación autonómica es la falta de un criterio de equidad que permita repartir los recursos garantizados del sistema de manera que esa distribución logre alcanzar en cada comunidad autónoma un nivel de prestación de los servicios transferidos igual o similar. Ese criterio de equidad es fundamental no solo en el momento de arranque del modelo, sino que resulta imprescindible para ajustarlo a lo largo del tiempo.

Tanto en la reciente evaluación que las comunidades autónomas han hecho sobre el funcionamiento del sistema (marzo de 2014) como cada vez que se produce una revisión del mismo, asistimos a una especie de subasta en la que cada comunidad presenta aquellas variables en la estimación de las necesidades de gasto que les resultan más favorables. No obstante, la cuestión se ha complicado con la discusión de si se hace depender la

financiación garantizada directamente de variables de capacidad fiscal, lo que implica plantear objetivos de nivelación parcial frente a la nivelación integral que venía siendo asumida, asunto este que está además estrechamente relacionado con cuestiones como el principio de ordinalidad o no reordenación y que, de manera más indirecta, se asocia al debate surgido con el tema de las balanzas fiscales, ambos temas suscitados intensamente por la comunidad catalana.

Las diferencias políticas sobre estas cuestiones han tratado de solucionarse técnicamente mediante distintos instrumentos con objetivos en gran medida contradictorios. No cabe duda de que la multiplicación de instrumentos ha otorgado mayores grados de libertad al Gobierno central a la hora de alcanzar los necesarios acuerdos sobre la modificación del sistema de financiación, pero también es cierto que otra consecuencia ha sido que el modelo ha ido perdiendo en transparencia y ganando en complejidad, llegando al extremo con el actualmente vigente; un auténtico laberinto compatible con resultados arbitrarios y, por tanto, imprevisibles.

Por otra parte, hemos venido asistiendo en los últimos tiempos a un proceso de incremento en los desequilibrios verticales desfavorables a las comunidades autónomas, que puede entenderse como incumplimiento del principio de lealtad institucional, y ello tanto desde el punto de vista del gasto como del ingreso.

Del lado del gasto, las comunidades han visto incrementadas sus obligaciones debido a decisiones adoptadas unilateralmente por el Estado. Un claro ejemplo sería el comentado con

la LRSAL que obliga a las comunidades a asumir el coste de las competencias impropias municipales en sanidad, educación y servicios sociales, por no hablar de la aplicación efectiva de la Ley de Dependencia que tantas frustraciones está provocando, dadas las expectativas generadas con su aprobación.

Del lado de los ingresos, el desequilibrio se plantea por aumentos de ingresos del Estado no compartidos con las comunidades autónomas, a pesar del carácter de aquellos. El ejemplo más evidente han sido las recientes subidas (aumento de tipos) en el IVA y los impuestos especiales de fabricación, que se descuentan reduciendo el Fondo de Suficiencia Global. Las consecuencias de esta actuación han sido cuantitativamente muy relevantes, sobre todo si se repara en que se trata de impuestos compartidos sobre los que las comunidades no tienen capacidad normativa y que deben financiar gastos del Estado del bienestar especialmente rígidos a la baja. En 2014 la cesión efectiva del IVA a las comunidades autónomas ha pasado del 50 por 100, la establecida en el Acuerdo de 2009, al 33,4 por 100, y la de los impuestos especiales de fabricación del 58 al 45,5 por 100. Ese ajuste ha permitido a la Hacienda central en tres años (2010 a 2012) «recuperar» el 80 por 100 del coste total adicional que supuso el nuevo sistema de financiación.

Además, y ya en sentido dinámico, la particular forma de cálculo del índice de evolución de los ingresos (ITE), en el que se mezcla un criterio de caja con las previsiones del gobierno sobre la evolución de esos ingresos, ha provocado por diversas razones (Cordero *et al.*, 2013) que ese índice haya generado una mayor

inestabilidad a buena parte de los elementos del sistema de financiación que la derivada de la propia situación económica de estos años, en sí misma ya bastante inestable.

### 3. ¿Hacia una reforma de la Constitución?

En definitiva, tras casi cuarenta años de Estado de las autonomías, la arquitectura del Estado requiere de cambios profundos. Algunos entienden que estos cambios no son posibles sin una reforma de la Constitución. Sin embargo, una reforma de este calado requiere unos niveles de consenso difíciles de alcanzar en el momento actual.

Decíamos que en el proceso constitucional que dio origen al Estado descentralizado que ahora tenemos primaron fuertemente los aspectos políticos sobre los económicos. Esto se materializó en dos decisiones clave con gran trascendencia posterior, cuales fueron la cesión de muy amplios poderes políticos y de gestión a las comunidades autónomas y la generalización de estos poderes a «todas» las comunidades, y no solo a las insertadas en los territorios históricamente más reivindicativos.

Por otra parte, no se aprovechó la ocasión para reorganizar a fondo la Administración Territorial. De hecho se mantuvo, con la excepción de las comunidades uniprovinciales, la estructura provincial (diputaciones) ya existente, lo cual privaba a las comunidades autónomas de diseñar sus propios esquemas de organización territorial, estableciendo el que quizá a posteriori puede ser visto como el principal límite al ejercicio de su poder político, al tiempo que tenía otro tipo de implicacio-

nes relevantes en el ámbito de la representatividad (las provincias se mantienen como circunscripciones electorales).

Además, se optó por que la financiación local dependiese directamente de la Administración Central, al establecer como principal transferencia incondicional a beneficio de los ayuntamientos la participación en ingresos del Estado (PIE), que viene a representar un tercio de los recursos de los ayuntamientos, segundo bloque de ingresos en orden de importancia tras sus tributos propios, en tanto que el compromiso de las comunidades con la financiación local se veía en la práctica restringido casi en exclusiva a la aportación de transferencias de capital, condicionadas la mayor parte de las veces a la realización de proyectos decididos por los gobiernos autonómicos.

Por último, la idea de la denominada segunda descentralización o Pacto Local, tantas veces demorada, contaba y cuenta con dificultades técnicas evidentes. De haberse seguido el modelo de una aplicación generalizada, como en el caso de las comunidades autónomas, dado el conjunto de competencias previstas en el mencionado Pacto hubiera resultado imposible de aplicar si se tiene en cuenta la heterogeneidad (y el minifundismo) que caracteriza la realidad municipal española. Las posibles alternativas, la reforma previa del mapa municipal para conseguir municipios de mayor tamaño, si se pretende que el Pacto sea general, o limitar el Pacto a los municipios de mayor población, no estaban exentas de problemas.

Un posible avance en la dirección «federal» de la arquitectura del sistema descentralizado español, en relación al mundo local,

sería modificar la actual estructura paralela, mediante la cual la Hacienda central organiza y financia tanto a los gobiernos regionales como a los locales, por otra de tipo jerárquico, en la que la Hacienda central se encargase de la organización y financiación de los niveles intermedios mientras que la esfera regional, comunidades autónomas en nuestro caso, hiciera lo propio con la esfera local. Nos referimos ciertamente a comunidades de régimen común, pues en el caso foral, una vez más, existen diferencias en este ámbito ya que son los niveles intermedios (diputaciones forales en el País Vasco y comunidad autónoma en Navarra) los que, por ejemplo, diseñan el sistema de transferencias generales a sus respectivos municipios. Somos conscientes, sin embargo, de los problemas de un avance en esa dirección más ajustada a un sistema federal, desde los relacionados con el principio de equidad (derivados de hacer depender la financiación de los municipios de capacidades de financiación regionales muy diferentes) hasta los relacionados con la autonomía (por la posible limitación de la autonomía política de los gobiernos locales por parte de las comunidades autónomas).

Ciertamente, una vista al pasado nos muestra que a medida que las comunidades autónomas ganaban poder, su ejercicio fue generando suspicacias que no han hecho más que crecer en el tiempo entre los gobiernos locales. Si bien hablar de poder local es referirse a cosas muy distintas según los territorios, dada la ya comentada estructura de los municipios españoles, está bastante generalizada la creencia de que el desarrollo local ha estado y continúa estando subordinado en exceso a los problemas del ámbito

autonómico. Los alcaldes se quejan, a menudo con razón, de que el antiguo centralismo estatal ha sido sustituido por un nuevo centralismo radicado en las capitales de las pujantes comunidades autónomas y, tanto en materia competencial como financiera, la resolución de sus problemas se ve sistemáticamente postergada. Ello ha creado una nueva fuente de reticencias de los gobiernos locales ante los autonómicos que se ha traducido en manifestaciones de los sucesivos dirigentes de su principal órgano cooperativo, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en el sentido de oponerse a cualquier modificación normativa que pretenda trasladar su dependencia del ámbito de la Administración Central al de las comunidades autónomas. Con la normativa actual, la posición del Tribunal Constitucional se manifestó contraria en relación a la competencia del legislador autonómico para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales así como para distribuir las participaciones en los ingresos del Estado (Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña), de modo que cualquier cambio en el sentido apuntado requeriría inexcusablemente de una reforma constitucional, aunque antes habría que convencer a los dirigentes locales de las bondades de profundizar en esa dirección federal, cuestión esta que, a día de hoy, se nos antoja difícil.

En todo caso, teniendo en cuenta la evolución del sistema descentralizado en España, donde cada vez son más evidentes las conexiones e interrelaciones de las distintas esferas de la Hacienda Pública, tanto en términos de competencias como de financiación, resulta imprescindible una visión integradora a la

hora de establecer las propuestas de reforma en las que los principios de coordinación y lealtad institucional cobren un claro protagonismo. La ausencia de esa visión integradora (incluyendo la falta de una solución adecuada al problema foral) ha sido un elemento limitador en el éxito de las reformas de las haciendas subcentrales en nuestro país, donde, dado el protagonismo alcanzado por la esfera regional, la local ha quedado como una Hacienda residual limitándose a sufrir, pasivamente, las consecuencias de las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómico (Pedraja y Suárez, 2011).

Esperemos que, con o sin reforma constitucional, por parte de quienes tienen las máximas responsabilidades haya suficiente altura de miras como para minimizar los problemas y generar soluciones consensuadas.

#### NOTA

(\*) Los autores agradecen los comentarios de los participantes en la Conferencia sobre «La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas» (RIFDE-Funcas, Santiago de Compostela, 22 y 23 de mayo de 2014) y, en especial, de Jorge Martínez-Vázquez y Santiago Lago Peñas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BOSCH, N., y SOLÉ, A. (2005), «On the relationship between local authority size and expenditure: lessons for design of intergovernmental transfers in Spain», *Public Finance Review*, 33: 343-384.
- CANAVIRE-BACARREZA, G., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2013), «Descentralización fiscal y crisis económica», en N. BOSCH y A. SOLÉ (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal 12*, IEB, Barcelona, pp. 36-45.
- CORDERO, J.M.; PEDRAJA, F.; SUÁREZ PANDIELLO, J., y UTRILLA, A. (2013), «El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado y sus efectos sobre la PIE», *Hacienda Pública Española/Review of Public Finance*, 206: 137-161.
- DAFFLON, B. (1996), «The requirement of a balanced local budget: theory and

evidence from the Swiss experience», en G. POLA, G. FRANCE y R. LEVAGGI (Eds.), *Development in Local Government Finance*, Edward Elgar: 228-250.

- ELÍAS, C. (2007), «Grandes líneas de las reformas estatutarias. ¿Hacia un estado autonómico cooperativo?», *Jornada sobre orientación y método del Derecho Constitucional*, UNED, 16 de noviembre de 2007.
- LAGO, S., y FERNÁNDEZ, X. (2013), «Las finanzas autonómicas: expansión y crisis, 2002-2012», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 138: 129-146.
- LAGO, S., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015), «El sistema de financiación autonómica: ¿Quo vadis?», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 143: 2-14.
- LOTZ, J. (1998), «Local government reforms in the Nordic countries, theory and practice», en J. Rattso (Ed.), *The Scandinavian experience*, Edward Elgar, pp. 19-28.
- MEDINA, M. (2014), «La reforma del régimen local: la honda transformación de las relaciones intergubernamentales», *Cuadernos de Derecho Local*, 34: 147-161.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel, Barcelona.
- PEACOCK, A., y WISEMAN, J. (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Oxford University Press, Londres.
- PEDRAJA, F., y SUÁREZ, J. (2008), «Reformar la PIE, ¿misión imposible?», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 115: 152-165.
- (2011), «Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos», *Revista Española de Control Externo*, XIII (38): 15-41.
- SUÁREZ, J. (Coord.) (2008), *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Gráficas Verona.
- TUDELA ARANDA, J. (2010), «Las bases del régimen local tras los estatutos de segunda generación y la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 37: 63-92.
- VELASCO RICO, C.I. (2010), *Delimitación de competencias en el estado autonómico y puntos de conexión*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.
- ZUBIRI, I. (2015), «Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 143: 205-224.

# LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN, 2002-2012 (\*)

Ángel DE LA FUENTE

FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

## Resumen

En este trabajo se construyen series homogeneizadas de financiación a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal para las comunidades autónomas de régimen común durante el periodo 2002-2012, así como series complementarias de financiación por caja y financiación destinada a competencias singulares. También se recopilan otros agregados de interés que pueden servir para relativizar la financiación autonómica, incluyendo la población ajustada regional. Estas series se utilizan en la segunda parte del trabajo para ilustrar algunos rasgos de interés de la evolución de la financiación agregada regional y de la posición relativa de las distintas comunidades autónomas en términos de financiación por unidad de necesidad.

*Palabras clave:* financiación autonómica.

## Abstract

In this paper I construct series of regional financing at homogeneous competences and equal fiscal effort for the common-regime Spanish autonomous communities covering the period 2002-11, as well as additional series on cash financing and resources earmarked for non-standard competences. I also collect other variables of interest, including the adjusted population that is meant to capture regional financing needs. These series are used in the final part of the paper to illustrate some aspects of the evolution of aggregate regional financing and of the relative position of the different regions.

*Key words:* regional financing.

*JEL classification:* H71, H77.

## I. INTRODUCCIÓN

EN este trabajo se analiza la evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común desde 2002 hasta 2012. Con este fin, se construyen series de «financiación efectiva a competencias homogéneas» que intentan aproximar, mejor que los datos oficiales de financiación normativa, los recursos que el sistema ordinario de financiación autonómica habría proporcionado a los gobiernos regionales durante el periodo analizado para financiar las competencias comunes a todas las comunidades autónomas si estas hubiesen aplicado una escala tributaria común en los impuestos sobre los que tienen capacidad normativa (1).

También se construyen series complementarias de financiación por caja y financiación destinada a competencias singulares y se recopilan otros agregados de interés que pueden servir para relativizar la financiación autonómica, incluyendo la población ajustada regional, que (hasta 2009) se calcula tanto con los criterios del sistema actual como con los de su antecesor. Estas series se utilizan en la segunda parte del trabajo para ilustrar algunos rasgos de interés de la evolución de la financiación agregada regional y de la posición relativa de las distintas comunidades autónomas en términos de financiación por unidad de necesidad.

## II. CONSTRUCCIÓN DE LAS SERIES DE FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA Y DE OTRAS VARIABLES

El cuadro n.º 1 resume el cálculo de la financiación efectiva total a competencias homogéneas en el primer y último año del periodo analizado. Los datos completos para cada comunidad autónoma de régimen común y para el conjunto de las mismas durante cada año del periodo de interés se recogen en un archivo Excel disponible en la red (2) siguiendo la estructura de los cuadros n.ºs 1-5. Para el año 2009, en el archivo se incluyen tanto los recursos que habría recibido cada región con el anterior sistema de financiación (sistema 2001) como los realmente percibidos con el nuevo modelo que comenzó a aplicarse en dicho año (sistema 2009).

Con el fin de facilitar las comparaciones entre regiones, la financiación autonómica se calcula «a competencias homogéneas», esto es, incluyendo solo los recursos destinados a financiar un conjunto de competencias común a todas las comunidades autónomas y uniforme en el tiempo, que incluye la gestión de la sanidad y de la educación pero no algunas competencias singulares (como las instituciones penitenciarias, la policía o la administración de justicia) que solo han sido asumidas hasta el momento por determinadas comunidades (3). Por la misma razón, los ingresos correspondientes a Canarias

CUADRO N.º 1

**CÁLCULO DE LA FINANCIACIÓN EFECTIVA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS PARA EL CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN (FINANCIACIÓN DEFINITIVA, MILLONES DE EUROS CORRIENTES)**

	2002	2012
<b>1. Ingresos homog. por tributos cedidos con capacidad normativa</b> .....	<b>29.459</b>	<b>44.123</b>
1.1. <i>Ingresos homogeneizados por tributos cedidos tradicionales</i> .....	12.970	9.611
1.1.1. Tasas afectas a los servicios traspasados (recaudación norm.).....	697	917
1.1.2. Impuesto sobre el patrimonio (recaudación real).....	991	0
1.1.3. Impuesto sobre sucesiones y donaciones (rec. homogénea) .....	1.405	2.043
1.1.4. Imp. sobre transm. patrim. y act. jur. doc. (rec. homogénea) .....	7.819	4.993
1.1.5. Tasas sobre el juego (recaudación homogénea) .....	1.613	1.090
1.1.6. REF Canarias .....	445	476
1.1.7. Impuesto canario sobre las labores del tabaco .....		92
1.2. <i>Ingresos homog. por otros tributos cedidos con capacidad normativa</i> .....	16.489	34.512
1.2.1. IRPF (sin ejercicio capacidad normativa) .....	14.547	33.422
1.2.2. Impuesto de matriculación (sin ejercicio cap. normativa).....	1.189	388
1.2.3. Imp. sobre la venta minorista de hidrocarb. (sin ej. cap. norm).....	753	701
<b>2. Ingresos por tributos cedidos sin capacidad normativa</b> .....	<b>19.794</b>	<b>36.423</b>
2.1. IVA .....	12.920	25.232
2.2. Impuestos especiales (excepto el de electricidad).....	6.184	9.688
2.3. Impuesto sobre el consumo de electricidad.....	690	1.504
<b>3. Transferencias del Estado a competencias homogéneas</b> .....	<b>20.684</b>	<b>11.533</b>
3.1. Fdo. de Suficiencia a competencias homogéneas .....	20.475	504
3.2. Garantía sanitaria .....	209	0
3.3. Dotación adicional sanidad II Conf. de Presidentes.....		0
3.4. Compensación supresión Impuesto de patrimonio .....		0
3.5. Transferencia del Fondo de Garantía.....		6.764
3.6. Fondo de Cooperación .....		1.719
3.7. Fondo de Competitividad .....		2.208
3.8. Compensación Disposición Adicional Tercera .....		0
3.9. Ajuste a 3.1. por valoración de las políticas lingüísticas .....		339
<b>4. Total = Financiación efectiva a competencias homogéneas</b> .....	<b>69.937</b>	<b>92.079</b>

**Notas:**

Sobre el cálculo de los recursos REF, véase la sección II del Anexo.

El Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas se calcula para el año base del sistema 2001 a partir de los datos se ofrecen en MEH (2006) de la dotación total de este Fondo en el año base y de la valoración de las competencias no homogéneas a 1 de enero de 2002 suministrados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del MHAP. El valor del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas en el año base de 1999 se hace evolucionar con el ITE correspondiente (véase la sección III del Anexo para más detalles). Para el nuevo sistema, se dispone de datos sobre la valoración de las competencias no homogéneas en las sucesivas liquidaciones del sistema, MEH (2011a) y MHAP (2012a, 2013a y 2014).

Estas cifras se restan de la dotación total del Fondo de Suficiencia para obtener su valoración a competencias homogéneas.

La compensación por la supresión del impuesto de Patrimonio solo aparece como partida independiente en los datos de 2009 bajo el anterior sistema de financiación. Esta partida se integra en el *statu quo* del nuevo sistema en el mismo año, aunque de una forma un tanto peculiar pues la ley introduce una serie de ajustes con el fin de mantener constante el valor de esta partida hasta 2011.

Fuentes: REF Canarias: MHAP (2012a, 2013a y 2014), MEH (2011a) para 2009; en otros años, IGAC (varios años), liquidación de los PGE (varios años) y consulta directa a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (véase la sección II del Anexo). Recaudación homogeneizada por ITP y AJD, Sucesiones y tasas sobre el juego: sección I del Anexo. Dotación adicional para sanidad: MEH (varios años, b). Recaudación real tributos cedidos tradicionales: MHAP (2012b) hasta 2004 para evitar las lagunas que presenta en esos años la serie de la Inspección General de Servicios (IGS); para años posteriores, datos de la IGS proporcionados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Resto de variables: liquidaciones del sistema de financiación (MEH, varios años, a y MHAP, 2012a, 2013a y 2014).

incluyen los recursos adicionales que esta región obtiene fuera del sistema ordinario de financiación regional gracias al peculiar Régimen Económico y Fiscal del que disfruta (los llamados Recursos REF) (4) y la recaudación del impuesto canario sobre las labores del tabaco (creado en 2011), mientras que los ingresos tributarios de las comunidades autónomas se contabilizan de una forma que intenta aproximar la recaudación que se habría obtenido de haberse aplicado una normativa común en todas ellas (esto es, «a igual esfuerzo fiscal»).

La financiación efectiva se construye como la suma de tres grandes partidas: los rendimientos homogeneizados de los tributos cedidos a las comunidades autónomas con capacidad normativa (5), los rendimientos reales de los tributos cedidos sin capacidad normativa y las transferencias del Estado y de otras comunidades. Con la excepción del Fondo de Suficiencia, las partidas incluidas dentro de esta última rúbrica varían con el tiempo. Con el cambio al nuevo modelo de financiación que se introduce en 2009 desaparecen ciertas transferencias menores ligadas en

teoría a la financiación de la sanidad (6) y aparecen nuevas transferencias estatales y entre regiones que se vehicular a través de los Fondos de Convergencia Autonómica y del Fondo de Garantía. Para el caso del nuevo sistema de financiación, en la fila 3.9 del cuadro n.º 1 se introduce un ajuste que deshace la discutible revisión al alza en la valoración oficial de las políticas de «normalización» lingüística incluida en el Acuerdo de financiación de 2009, lo que se traduce en una corrección al alza del valor del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas y a la baja en la financiación destinada a las competencias singulares que se recoge en el cuadro n.º 2 (7).

Los ingresos tributarios de las comunidades autónomas se calculan de una forma que intenta aproximar la recaudación que se habría obtenido en cada una de ellas aplicando una escala de gravamen común. En el caso de los tributos cedidos o compartidos que son gestionados por la Agencia Tributaria estatal (como por ejemplo el IRPF), esto es precisamente lo que captura la llamada recaudación normativa o teórica que se utiliza para realizar los cálculos del sistema, que se identifica con la recaudación que se habría obtenido en cada comunidad si esta no hubiese hecho uso de sus facultades normativas para modificar la escala de gravamen de referencia fijada por el Estado. Sin embargo, en el caso de los tributos gestionados por las comunidades autónomas (los llamados «tributos cedidos tradicionales»), la magnitud deseada no se calcula y el procedimiento utilizado para fijar la recaudación normativa (8) prácticamente asegura que esta no será una buena aproximación a la variable que nos gustaría medir, por lo que parece conveniente buscar una alternativa mejor.

Una posibilidad es la de utilizar la recaudación real de estas figuras en vez de su recaudación normativa. En el caso del impuesto sobre el patrimonio antes de su supresión, por ejemplo, la recaudación real seguramente proporcionaba una mejor aproximación de la magnitud deseada que la recaudación normativa porque las comunidades autónomas hicieron en esos años un uso muy limitado de sus competencias normativas para modificar este tributo, con lo que se estaba aplicando prácticamente la misma norma en todas partes. Para otras figuras impositivas, sin embargo, la situación es muy diferente. El caso más claro es quizá el del impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD), en el que numerosas regiones han ido introduciendo cambios normativos con el paso del tiempo, generalmente para establecer rebajas y bonificaciones en beneficio de los parientes más cer-

canos del fallecido o donante. Puesto que la escala del impuesto varía muy significativamente de una región a otra en años recientes, se ha optado por homogeneizar la recaudación del ISD utilizando un sencillo modelo lineal que relaciona la recaudación media por fallecido en cada región con su PIB per cápita. La recaudación agregada observada en cada año se distribuye entre los distintos territorios en proporción a la predicción del modelo estimado, aproximándose así la recaudación que se obtendría en cada región de acuerdo con su renta si todas ellas aplicasen una escala homogénea de gravamen, que es lo que se denomina en el trabajo la «recaudación homogénea» del impuesto.

También se ha realizado un ajuste para intentar aproximar la recaudación del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD) que se habría obtenido en cada región con los tipos que se aplican en la mayoría de ellas a la compraventa de vivienda libre. En el caso de las tasas sobre el juego, he calculado en primer lugar el tipo impositivo medio del impuesto en el conjunto del territorio de régimen común en cada año dividiendo la recaudación total del tributo por la cantidad total jugada en los juegos de gestión privada autorizados por las comunidades autónomas que son gravados por dicho tributo (casinos, bingos y máquinas recreativas) (9). La recaudación homogeneizada se estima aplicando dicho tipo impositivo medio a la cantidad total jugada en cada región (10). En el caso del impuesto sobre patrimonio, hasta 2008 he identificado la recaudación homogénea con la real por la razón apuntada más arriba. De 2009 en adelante, este impuesto se ignora (véase la nota 4), aunque su recaudación real se incluye en la base de datos (línea 13.1). Finalmente, para las tasas afectas a los servicios traspasados utilizo la recaudación normativa tomada de las liquidaciones del sistema por ser este el único dato disponible (11).

## 1. La financiación por caja y la financiación para competencias singulares

Es importante distinguir entre la financiación definitiva que corresponde a cada comunidad autónoma en un año determinado con un criterio de devengo y los ingresos reales que esta percibe «por caja» con cargo al sistema durante dicho ejercicio. En el caso de los tributos gestionados directamente por las comunidades autónomas, ambos conceptos coinciden al menos aproximadamente. En el caso de las transferencias estatales (ligadas por ejemplo al Fondo de Suficiencia) y de los impuestos gestio-

nados por la Agencia Tributaria estatal (incluyendo el IRPF y el IVA), sin embargo, existe una diferencia que puede llegar a ser importante entre ambos conceptos. En lo que concierne a estas partidas, lo que las comunidades ingresan realmente a lo largo del año  $t$  son una serie de entregas a cuenta basadas en las previsiones recogidas en los Presupuestos Generales del Estado que se ingresan por doceavas partes mensuales así como, en algunos años, ciertos anticipos a cuenta de la financiación definitiva. La diferencia entre los ingresos definitivos que corresponden a cada región en el año  $t$  y las entregas a cuenta y anticipos percibidos por esta a lo largo del ejercicio se paga (o al menos se calcula) dos años más tarde, una vez se dispone de todos los datos necesarios para realizar la liquidación del sistema. En ese momento es también cuando se abonan los Fondos de Convergencia, para los que la ley no prevé la existencia de entregas a cuenta. Por lo tanto, en el año  $t$  las regiones ingresan las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio en curso y, en principio, la liquidación de  $t-2$ , mientras que la liquidación de  $t$  se realiza en  $t+2$ .

Los datos que se ofrecen en el cuadro n.º 1 corresponden a la «financiación definitiva» o por devengo de

las comunidades autónomas. Para pasar de esta magnitud a la «financiación por caja», basta con un sencillo ajuste. Como hemos visto, la financiación definitiva (*FINDEF*) de la región  $i$  en el año  $t$  es la suma de dos términos. El primero es lo que podemos llamar los ingresos a cuenta de los recursos del sistema en el año en curso, *IAC*, definidos como la suma de entregas y anticipos a cuenta de tales recursos y de la recaudación de los tributos gestionados directamente por la región. El segundo término es el saldo de la liquidación del mismo ejercicio, *LIQ*, incluyendo en su caso la dotación de los Fondos de Convergencia. Esto es,

$$FINDEF_{it} = IAC_{it} + LIQ_{it} \quad [1]$$

La financiación por caja (*FINCAJA*), por otra parte, es la suma de *IAC<sub>it</sub>* y de los ingresos netos de la comunidad por las liquidaciones realmente pagadas o ingresadas (mediante transferencia o compensación) en el año  $t$ , *INGLIQ<sub>it</sub>*. En circunstancias normales tendremos *INGLIQ<sub>it</sub> = LIQ<sub>it-2</sub>* dado que las liquidaciones se practican con dos años de retraso. En el caso de los años 2008 y 2009, sin embargo, el pago de los saldos de la liquidación ha sido aplazado y estos se devolverán de forma fraccionada a lo largo de varios ejercicios, que es cuando deberán incluirse en *INGLIQ<sub>it</sub>*. En

CUADRO N.º 2

**FINANCIACIÓN POR CAJA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS Y RECURSOS PARA COMPETENCIAS SINGULARES, CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN (MILLONES DE EUROS CORRIENTES)**

	2002	2012
<b>4. Financiación definitiva a competencias homogéneas (devengo)</b> .....	<b>69.937</b>	<b>92.079</b>
– 5.1. Saldo de la liquidación del ejercicio ( <i>LIQ<sub>it</sub></i> ) a comps. homog. ....	2.734	3.552
+ 5.2. Ingresos por liquidaciones de años pasados percibidos durante el ejercicio .....		
( <i>INGLIQ<sub>it</sub></i> ) a competencias homogéneas .....	1.291	2.671
+ 5.3. Ajuste a caja de la compensación por las supresión del IGTE* .....	30	-69
<b>= 5. Financiación por caja a competencias homogéneas</b> .....	<b>68.524</b>	<b>91.128</b>
<b>6. Recursos para competencias singulares (devengo)</b> .....	<b>2.528</b>	<b>4.525</b>
6.1. Fondo de Suficiencia para competencias singulares .....	2.141	4.864
6.2. = - 3.9, ajuste a 6.1 por valoración políticas lingüísticas .....		-339
6.3. Transferencias por coste de los servicios traspasados** .....	387	
6.4. Transferencias del ISM para competencias traspasadas .....	49	0

Notas:

(\*) En el caso de Canarias hay que tener en cuenta las diferencias entre caja y devengo ligadas a la compensación al Estado por la supresión del IGTE. Véase la sección II del Anexo.

(\*\*) El dato de 2012 todavía no está disponible.

Un signo negativo en 5.1 o 5.2 indica saldos deudores de las comunidades autónomas (favorables al Estado).

Fuentes: Liquidaciones del sistema de financiación regional (MEH, varios años, a; MHAP, 2012a, 2013a y 2014), excepto cuando se indica lo contrario más abajo.

Liquidación de 2009 con el sistema 2001 (no aparece en el cuadro pero sí en el archivo adjunto): la liquidación de 2009 (MEH, 2011a) ofrece datos de la liquidación de los tributos sujetos a liquidación calculada con el sistema antiguo y permite reconstruir lo que habría sido la liquidación del Fondo de Suficiencia con ese sistema. Para calcular esta última magnitud se cuenta con la dotación definitiva del Fondo de Suficiencia del sistema anterior. Las entregas a cuenta del mismo se obtienen por diferencia entre las entregas totales a cuenta de los recursos del sistema (cuadro 2.1.2 de la liquidación, primera columna) y las ligadas a recursos tributarios, que se calculan por separado en otros cuadros. He comprobado que el importe así obtenido coincide con el recogido en los PGE, excepto en los casos de Madrid y Baleares, donde tal importe es negativo y no aparece en la sección de transferencias a entes territoriales sino que se incluye sin desglosar por regiones en una única partida de ingresos estatales por transferencias del Fondo de Suficiencia que podría incluir también la liquidación de 2007.

Transferencias por el coste de los servicios traspasados: MEH (varios años, b).

Transferencias del ISM: MEH (varios años, b).

Ingresos por liquidaciones de ejercicios anteriores percibidos en 2002 y 2003. Se toman de las ediciones de 2002 y 2003 de *Las Haciendas Autonómicas en Cifras* (MEH, varios años b, cuadro 11 en pp. 58 y 61, respectivamente).

términos generales, por tanto,  $INGLIQ_{it}$  deberá incluir todos los pagos realizados o recibidos en el año  $t$  con cargo a las liquidaciones de  $t-2$  y años anteriores. Por lo tanto, la relación entre las dos magnitudes de interés vendrá dada por

$$FINCAJA_{it} = IAC_{it} + INGLIQ_{it} = IAC_{it} + LIQ_{it} - LIQ_{it} + INGLIQ_{it} = FINDEF_{it} - LIQ_{it} + INGLIQ_{it} \quad [2]$$

Puesto que lo que nos interesa es la financiación a competencias homogéneas (tanto definitiva como por caja), a la hora de aplicar esta expresión ha de tenerse cuidado de extraer tanto de  $LIQ_{it}$  como de  $INGLIQ_{it}$  la parte de las liquidaciones y de sus pagos que corresponde a las competencias singulares. Esta cantidad se aproxima utilizando el peso de la financiación destinada a competencias singulares en el total de los ingresos autonómicos por los recursos sujetos a liquidación (participación en grandes impuestos compartidos y transferencias del Estado y de otras comunidades a través del Fondo de Garantía), calculada para cada año con datos de financiación definitiva o devengo (12). El porcentaje correspondiente al año  $t$  se aplica a la liquidación del mismo año en el momento en el que esta se realiza y en el de su pago, esto es, se utiliza para corregir a la baja tanto  $LIQ_{it}$  como la partida o partidas de  $INGLIQ$  que reflejen los pagos correspondientes a tal liquidación (generalmente  $INGLIQ_{it+2}$ ).

El cálculo de la financiación por caja del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común en los años 2002 y 2012 se resume en el cuadro n.º 2. Para 2009, en el archivo adjunto se ofrece

tanto el dato real con el sistema realmente aplicado como una estimación de los resultados que se habrían obtenido de haberse mantenido el sistema anterior sin cambios. Comenzando en 2011,  $INGLIQ$  incluye (con signo negativo) las retenciones practicadas a las comunidades autónomas para comenzar a devolver los saldos aplazados favorables al Estado de las liquidaciones de 2008 y 2009.

La financiación de las competencias singulares se incluye en principio en el Fondo de Suficiencia (13). Sin embargo, existe también una partida de transferencias por el coste de los servicios traspasados en la que se recoge la financiación destinada a competencias traspasadas recientemente que todavía no se han integrado en el Fondo de Suficiencia o a ciertas competencias de largo y complicado traspaso, como la policía autonómica catalana, cuyo coste se ha financiado hasta años recientes a través de un convenio específico. Finalmente, en la financiación para competencias singulares se incluían (bajo el sistema 2001 pero no en el actual) una serie de transferencias anuales del Instituto Social de la Marina (ISM) que servían para financiar ciertas competencias de este organismo que habían sido transferidas a algunas comunidades autónomas.

## 2. Recaudación real y normativa por ciertos tributos cedidos

En el cuadro n.º 3 se ofrecen algunos datos adicionales sobre la recaudación de ciertos tributos cedidos. En su primer bloque se muestra la recau-

CUADRO N.º 3

### RECAUDACIÓN REAL Y NORMATIVA POR CIERTOS TRIBUTOS CEDIDOS, CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN (MILLONES DE EUROS)

	2002	2012
<b>7. Recaudación real con uso de la capacidad normativa</b>		
7.1. IRPF .....	14.498	33.009
7.2. Sucesiones y donaciones (ISD) .....	1.405	2.043
7.3. Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos doc. (ITP y AJD) .....	7.555	5.191
7.4. Venta minorista de hidrocarburos (IVMDH) .....	753	1.423
7.5. Tasas sobre el juego .....	1.613	1.090
7.6. Impuesto de matriculación .....	1.189	391
<b>8. Rec. normativa por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas.....</b>	<b>8.471</b>	<b>13.045</b>

Fuentes: Recaudación real tributos cedidos tradicionales: MHAP (2012b) hasta 2004 para evitar las lagunas que presenta en esos años la serie de la Inspección General de Servicios (IGS); para años posteriores, datos de la IGS proporcionados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Recaudación real del IRPF e IVMDH y recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas: liquidaciones del sistema de financiación (MEH y MHAP, varios años). La recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas en 2009 bajo el sistema 2001 se toma de MEH (2011a, cuadro 1.1.2.1). Con la introducción del sistema 2009, la recaudación normativa de algunos tributos tradicionales se revisa al alza. Por eso hay (en el archivo adjunto) dos datos distintos para este agregado en el año 2009, uno bajo el sistema 2001 y otro bajo el sistema 2009.

dación real de algunos impuestos, incluyendo el tramo autonómico del IRPF, teniendo en cuenta el uso que las comunidades han hecho de su capacidad normativa para modificar las escalas de gravamen de dichos tributos (14). En la fila 8 se muestra la recaudación normativa total del conjunto de los impuestos cedidos tradicionales y de las tasas afectas a los servicios traspasados. Este dato se necesita para calcular la transferencia del Fondo de Garantía y sustituye a la recaudación homogeneizada por los tributos cedidos tradicionales (fila 1.1) en los cálculos realizados en el cuadro n.º 1, si se desea obtener la financiación teórica o normativa del sistema (que es la magnitud que aparece en sus liquidaciones oficiales) en vez de lo que he llamado aquí su financiación efectiva. A estos efectos, tampoco se realizaría el ajuste a la valoración de las competencias de política lingüística recogidas en la fila 3.9 del cuadro n.º 1.

### 3. Población ajustada, PIB y deflactor del PIB

En el cuadro n.º 4 se recogen algunas magnitudes que pueden servir de referencia a la hora de analizar la evolución de la financiación regional. Además del PIB regional (15) y del deflactor del PIB nacional (que se utiliza para expresar el PIB y la financiación de todas las comunidades a precios constantes de 2008), el cuadro recoge tres indicadores de población (que coinciden entre sí en el agregado, pero no región a región): la población observada a 1 de enero de acuerdo con el padrón y la población ajustada, calculada utilizando las variables de reparto y las ponderaciones que se fijan en el sistema 2001 y en el sistema 2009, actualizando en ambos casos los valores de tales variables año a año.

La población ajustada se calcula aplicando la fórmula de reparto del sistema de financiación (de hecho, la del Fondo de Garantía en el caso del sistema actual) a la población total del conjunto de las comunidades de régimen común en vez de a los recursos financieros del sistema. Lo que se consigue con esta operación es ponderar las poblaciones regionales por un factor que recoge (la estimación que hace el sistema de) el coste por habitante en cada región de prestar los servicios públicos de titularidad autonómica a un nivel uniforme de calidad (16). De esta forma se introduce una corrección por el hecho de que los costes por habitante de los servicios públicos son mayores en las regiones más envejecidas o más extensas, por citar solo dos de los factores relevantes. Al dividir la financiación por la población ajustada en vez de por la población real, se obtiene un indicador de la tasa de cobertura de las necesidades de gasto de las distintas regiones. Este indicador de «financiación por habitante ajustado» o por unidad de necesidad es el que utilizaré más adelante para realizar comparaciones entre regiones (17).

El gráfico 1 muestra el efecto del último cambio de modelo sobre el indicador de necesidades de gasto por habitante que está implícito en las fórmulas de reparto del sistema de financiación. Trabajando con datos de 2009, el gráfico muestra el valor de este indicador calculado de acuerdo con los criterios teóricos de reparto del sistema actual y con los de su antecesor. En términos generales, ambos criterios generan una ordenación similar de las regiones de acuerdo con el coste unitario estimado de los servicios de titularidad autonómica y un abanico parecido de valores de este indicador. La principal excepción afecta a las regiones de menor tamaño,

CUADRO N.º 4

**OTRAS MAGNITUDES DE INTERÉS, CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN**

	2002	2012
<b>9. Otros agregados de interés</b>		
9.1. PIB a precios corrientes (millones de euros).....	669.644	944.130
9.2. Deflactor del PIB del territorio de régimen común.....	0,803	0,992
9.3. PIB a precios constantes de 2008 (con deflactor nacional) .....	834.009	951.728
9.3. Población (padrón a 1 de enero) .....	39.014.649	44.262.842
9.4. Población ajustada (con criterios del sistema 2001) .....	39.014.649	
9.5. Población ajustada (con criterios del sistema 2009) .....	39.014.649	44.262.842

*Nota:* La población ajustada bajo los criterios del sistema 2001 se calcula solo hasta 2009, que es el primer año de aplicación del nuevo sistema.  
*Fuentes:* PIB: INE (2014a) y enlace propio. Población total y su composición por edades: INE (2014c). El desglose detallado por edades (año a año) del padrón del que se obtienen algunas de las variables de reparto del sistema se toma del apartado «principales series de población desde 1998» dentro de la sección de la web del INE dedicada a la explotación estadística del padrón. Población protegida por el Sistema Nacional de Salud: (MSPSI, 2011). Población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario: GTS (2007), CPFF (2009) y MEH (2011a). El resto de las variables de reparto se toman de MEH (2006), CPFF (2009), MEH (2011a) y MHAP (2012a, 2013a y 2014).

GRÁFICO 1  
INDICADORES DE NECESIDADES DE GASTO  
POR HABITANTE IMPLÍCITOS EN LAS FÓRMULAS  
DE REPARTO DE LOS DOS ÚLTIMOS SISTEMAS DE  
FINANCIACIÓN (\*)



Nota: (\*) Calculados con datos del año 2009.  
Fuente: Elaboración propia.

especialmente La Rioja y Cantabria. Debido a la eliminación del componente de costes fijos que se incluía en el sistema anterior, la estimación de las necesidades de gasto relativo de estas regiones que hace el sistema es significativamente menor con el nuevo modelo que con el anterior. Si los costes fijos son en efecto significativos, como parece sugerir la

evidencia disponible (véase por ejemplo De la Fuente y Gundín, 2009), su omisión en el nuevo sistema sesgará a la baja las necesidades de gasto de las regiones más pequeñas, y al alza su financiación «aparente» por habitante ajustado.

#### 4. Algunas ratios de interés

El cuadro n.º 5 muestra algunas ratios de interés que se calculan a partir de las variables recogidas en los cuadros anteriores. La financiación total definitiva y la financiación por caja se muestran como fracción del PIB y medidas a precios constantes de 2008 (utilizando el deflactor del PIB nacional). También se muestra la financiación por habitante ajustado (con la población ajustada calculada de acuerdo con los criterios del sistema actual y del anterior) a precios corrientes y constantes de 2008.

#### 5. Entregas a cuenta e ingresos por caja por recursos sujetos a liquidación en 2012 y 2013

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha comenzado recientemente a publicar por adelantado el detalle por regiones de las entregas a cuenta del sistema de financiación regional así como sus previsiones para la liquidación de cada ejercicio (además de la liquidación misma, que ya se publicaba anualmente). Utilizando estos datos, resulta posible calcular o estimar los ingresos que

CUADRO N.º 5

#### ALGUNAS RATIOS DE INTERÉS, CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

	2002	2012
<b>10. Algunas ratios de interés</b>		
10.1. Financiación efectiva/PIB.....	10,44%	9,75%
10.2. Financiación por caja/PIB.....	10,23%	9,65%
10.3. Fin. efectiva a precios constantes de 2008 (M/euros).....	87.103	92.820
10.4. Financiación efectiva por habitante ajustado (euros)		
Con los criterios del sistema 2001.....	1.793	
Con los criterios del sistema 2009.....	1.793	2.080
10.5. Fin. efectiva por habitante ajustado a precios de 2008		
Con los criterios del sistema 2001.....	2.233	
Con los criterios del sistema 2009.....	2.233	2.097
10.6. Fin. por caja total a precios constantes de 2008.....	85.343	91.862
10.7. Fin. por caja por habitante ajustado a precios de 2008		
Con los criterios del sistema 2001.....	2.187	
Con los criterios del sistema 2009.....	2.187	2.075

Nota: Todas las variables se miden a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal.

percibirán las comunidades autónomas por los recursos del sistema de financiación sujetos a liquidación desde 2012 hasta 2015, calculados con un criterio de caja. Aunque estos datos han de interpretarse con precaución porque no están calculados a competencias homogéneas y no incluyen fuentes importantes de ingresos, sí nos dan una idea de cómo ha evolucionado la financiación de las comunidades autónomas desde el último año liquidado hasta el presente.

Las cuatro primeras columnas del cuadro n.º 6 muestran los ingresos regionales por los recursos del sistema sujetos a liquidación observados en 2012-2014 así como los previstos para 2015, utilizando siempre un criterio de caja. Este agregado incluye los ingresos por caja ligados a las participaciones regionales en el IRPF, IVA e impuestos especiales así como las transferencias de los distintos Fondos que integran el sistema de financiación (la Transferencia de Garantía y los Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad), incluyendo tanto las entregas a cuenta de cada año como los ingresos percibidos durante el mismo por las liquidaciones correspondientes a años anteriores. Para 2015, se utiliza la previsión de liquidación de 2013 que maneja actualmente el MHAP. Con el fin de permitir comparaciones homogéneas para todo el periodo, en el año 2012 se incluyen los ingresos regionales por el impuesto sobre la venta de deter-

minados hidrocarburos (IVMH), que desaparece en 2013 y pasa a integrarse en el impuesto especial sobre hidrocarburos una vez la Comisión Europea ha permitido la existencia de suplementos regionales al tipo nacional de este tributo (18). Un desglose detallado de las entregas a cuenta y de la previsión de liquidación se incluye en el archivo de datos adjunto. Las cuatro últimas columnas del cuadro n.º 6 contienen tasas de variación interanual.

Entre 2012 y 2014, los recursos sujetos a liquidación percibidos por las comunidades autónomas se redujeron en un 4,5 por 100. Para 2015 se espera un cambio de tendencia con un modesto repunte del 1,15 por 100. Llama la atención la caída en los ingresos de la Comunidad de Madrid, que se sitúa en torno al 8,3 por 100. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que esta caída se debe fundamentalmente a la vuelta a la normalidad de la liquidación de esta región tras su atípico comportamiento en 2010. Este fenómeno, a su vez, se debe en parte a que las entregas a cuenta de 2010 todavía se calcularon con el sistema de financiación anterior, que era menos favorable para Madrid que el actual. Más preocupante es el caso de Valencia, cuyos ingresos descienden en torno a un 7,5 por 100 a pesar de tratarse de la región peor financiada desde el comienzo del periodo considerado.

CUADRO N.º 6

**INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR RECURSOS SUJETOS A LIQUIDACIÓN (2012-2015)  
(MILLONES DE EUROS Y TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL, PORCENTAJE)**

	2012	2013	2014	2015*	2012-13	2013-14	2014-15	2012-15
Cataluña.....	16.070	15.781	15.179	15.381	-1,80	-3,82	1,34	-4,28
Galicia .....	6.366	6.416	6.205	6.318	0,78	-3,29	1,82	-0,76
Andalucía .....	15.765	15.986	15.605	15.470	1,40	-2,38	-0,86	-1,87
Asturias.....	2.408	2.401	2.325	2.388	-0,30	-3,15	2,69	-0,85
Cantabria.....	1.527	1.549	1.507	1.529	1,41	-2,70	1,49	0,14
La Rioja.....	823	821	794	817	-0,19	-3,26	2,88	-0,66
Murcia.....	2.601	2.619	2.536	2.573	0,69	-3,14	1,43	-1,07
Valencia.....	8.728	8.581	8.251	8.072	-1,68	-3,86	-2,16	-7,51
Aragón.....	2.977	2.993	2.916	2.931	0,54	-2,56	0,49	-1,56
C.-La Mancha ...	4.338	4.295	4.103	4.227	-0,99	-4,47	3,01	-2,56
Canarias .....	3.615	3.770	3.757	3.727	4,29	-0,34	-0,79	3,12
Extremadura .....	2.583	2.606	2.586	2.640	0,88	-0,78	2,12	2,22
Baleares.....	2.035	1.991	1.928	2.036	-2,17	-3,15	5,59	0,06
Madrid .....	12.609	11.457	11.086	11.555	-9,14	-3,24	4,24	-8,35
Cast. y León.....	5.816	5.782	5.509	5.591	-0,60	-4,71	1,48	-3,87
<b>Total.....</b>	<b>88.261</b>	<b>87.047</b>	<b>84.288</b>	<b>85.257</b>	<b>-1,37</b>	<b>-3,17</b>	<b>1,15</b>	<b>-3,40</b>

Nota: (\*) Para 2015 se utiliza la previsión de las entregas a cuenta de ese ejercicio y de la liquidación de 2013 que ha publicado el MHAP.

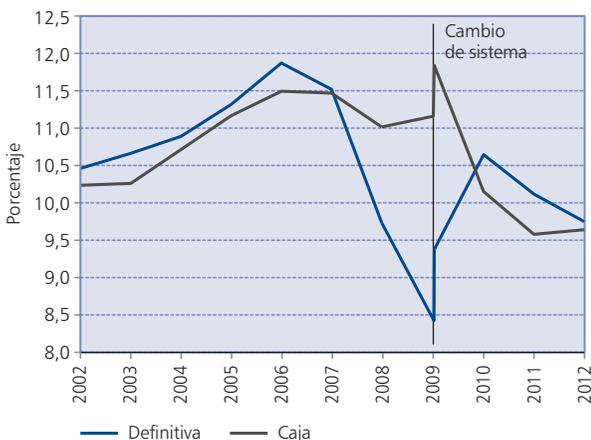
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, liquidaciones del sistema de financiación regional de varios años y <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas1.aspx>.

### III. LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN AGREGADA

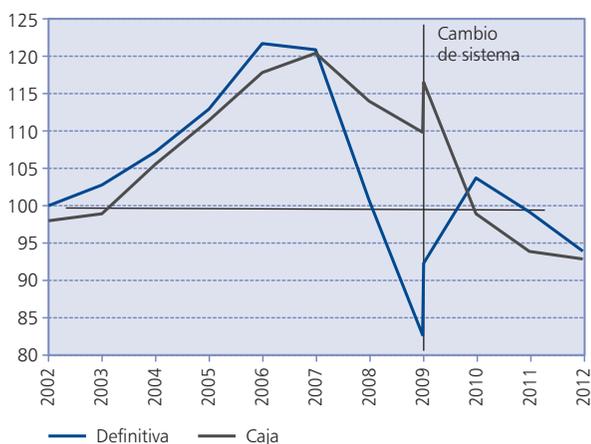
El gráfico 2 resume la evolución de la financiación agregada de las comunidades autónomas de régimen común entre 2002 y 2012. El gráfico ilustra dos hechos importantes. El primero es la gran sensibilidad de la financiación autonómica al ciclo económico. Y el segundo es que la mecánica del sis-

**GRÁFICO 2**  
**EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN (2002-09)**

**A) Financiación total como porcentaje del PIB**



**B) Índice de financiación por habitante a precios constantes (Financiación definitiva por habitante en 2002 = 100)**



Nota: En 2009 se muestran dos observaciones: la primera corresponde a la financiación que se habría obtenido con el sistema anterior, mientras que la segunda es la realmente recibida o devengada con el nuevo sistema.  
Fuente: Elaboración propia.

tema, junto con los errores de previsión del Gobierno, han retrasado durante dos años la caída de los ingresos autonómicos en términos de caja, que solo comienza a observarse en 2010. Esto ha permitido a los gobiernos regionales posponer el inicio de los ajustes exigidos por la crisis actual más de lo que habría sido prudente.

Durante el periodo de expansión comprendido entre 2002 y 2006, la financiación definitiva a competencias homogéneas de las comunidades autónomas de régimen común aumentó en 1,4 puntos del PIB, desde el 10,5 por 100 de este agregado hasta el 11,9 por 100, lo que supuso un aumento de 22 puntos porcentuales en términos de financiación por habitante medida a precios constantes de 2008. Esto ha sido posible gracias a una especie de burbuja fiscal que ha tenido mucho que ver con el *boom* de la vivienda, pero no solo con él. Durante el mismo periodo, los componentes más volátiles de la base tributaria (incluyendo no solo las rentas gravadas sino también el gasto sujeto a tributación por IVA e impuestos especiales, lo que incluye la compra de vivienda nueva) se dispararon al alza en más de 15 puntos del VAB, con el consiguiente aumento de los ingresos tributarios autonómicos y estatales (véase el gráfico 3).

**GRÁFICO 3**  
**EVOLUCIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA AGREGADA (RENDA Y GASTO) COMO FRACCIÓN DEL VAB AGREGADO ESPAÑOL**



Nota: Se incluye la renta bruta de los hogares, la base imponible consolidada del impuesto de sociedades y el gasto sujeto a iva e impuestos especiales.  
Fuente: AT (2012), Anexo y CNE.

Tras 2007, sin embargo, cambian las tornas. La relación entre la base tributaria y el VAB vuelve de golpe a niveles más normales y la recaudación tributaria se desploma. También lo hace, lógicamente, la financiación autonómica, que está ligada a los ingresos tributarios estatales y regionales, aunque el desplome se aplaza en dos años cuando consideramos la financiación por caja porque el descenso de la recaudación tarda en trasladarse a las entregas a cuenta a las regiones y porque el Gobierno ha sobrestimado en casi 35.000 millones los ingresos tributarios de 2009, con el consiguiente aumento de las entregas a cuenta. De no haber sido por los recursos adicionales que el Estado ha inyectado en 2009 con motivo del cambio de sistema, la financiación definitiva se habría reducido en más de 3 puntos de PIB entre 2007 y 2009, lo que habría supuesto una caída del 27 por 100 cuando esta variable se mide como fracción del PIB y del 32 por 100 en términos de financiación por habitante a precios constantes. La inyección de recursos que ha supuesto el nuevo acuerdo de financiación reduce ambas caídas en unos 8 puntos porcentuales. Aun así, la pérdida de recursos por habitante se sitúa por encima del 20 por 100 en solo dos años en términos de financiación definitiva, pero solo en el 3 por 100 en términos de caja. Tras el desplome de 2008-2009, finalmente, 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 por el comienzo de las retenciones practicadas a las comunidades autónomas para ir devolviendo gradualmente los saldos deudores de las liquidaciones de 2008 y 2009.

Otra cuestión de interés tiene que ver con la evolución de los distintos componentes de la financiación autonómica. El cuadro n.º 7 muestra las tasas medias de crecimiento en términos reales de los distintos componentes de la financiación efectiva a competencias homogéneas de las comunidades autónomas: las participaciones en el IRPF, IVA e impuestos especiales, las transferencias de la Hacienda central, los rendimientos de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD) y el resto de los tributos cedidos y compartidos (Otros tributos). El cuadro n.º 7 distingue entre los subperiodos 2002-06, 2006-09 y 2009-12 y muestra como referencia las tasas de crecimiento de la población, el PIB y la financiación efectiva total durante los mismos periodos, con todas las variables monetarias medidas a precios constantes de 2008.

CUADRO N.º 7  
**EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DE LA FINANCIACIÓN EFECTIVA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS Y DE ALGUNAS VARIABLES DE REFERENCIA (2002-2012, POR SUBPERIODOS) (TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES A PRECIOS CONSTANTES, PORCENTAJE)**

	2002-06	2006-09	2009-12
IRPF .....	7,10	1,45	-2,33
IVA .....	5,73	-18,16	13,89
ITP y AJD.....	17,04	-30,97	-13,74
IIEE .....	-0,80	-1,06	-2,34
Otros tributos .....	4,88	-13,26	-2,84
Transferencias.....	4,52	-12,52	0,81
Financiación total.....	6,65	-11,37	0,94
PIB.....	3,44	0,19	-0,37
Población.....	1,74	1,53	0,31

*Notas:* Las magnitudes de 2009 que se utilizan para calcular las tasas de crecimiento de 2006-09 corresponden al sistema 2001, mientras que las del sistema 2009 se utilizan para calcular la tasa de crecimiento de 2009-12. De esta forma se consigue que los porcentajes de cesión de los distintos impuestos sean homogéneos dentro de cada subperiodo. Los impuestos especiales (IIEE) incluyen el impuesto sobre el consumo de electricidad.

El cuadro n.º 7 muestra que el extraordinario crecimiento de los ingresos autonómicos que se registra durante el periodo 2002-2006 se debe fundamentalmente al dinamismo de dos partidas tributarias: los rendimientos del IRPF y del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. La recaudación de este último impuesto, en particular, registra un incremento espectacular, con tasas de crecimiento real superiores al 17 por 100, como resultado del *boom* experimentado por el sector de la vivienda durante este periodo. Tras 2006, la situación se invierte y tanto el ITP como el IVA se desploman, contribuyendo de forma muy significativa al descenso de la financiación efectiva en términos reales que, en ausencia del cambio de sistema, se habría reducido a una tasa media anual del 11,4 por 100 entre 2006 y 2009. Entre 2009 y 2012, finalmente, la financiación efectiva se recupera parcialmente, creciendo a un ritmo medio anual del 0,9 por 100 en términos reales. Esta recuperación se debe fundamentalmente a la positiva evolución del IVA, en buena parte debida al aumento de los tipos de gravamen del impuesto.

#### IV. LA FINANCIACIÓN RELATIVA POR HABITANTE AJUSTADO

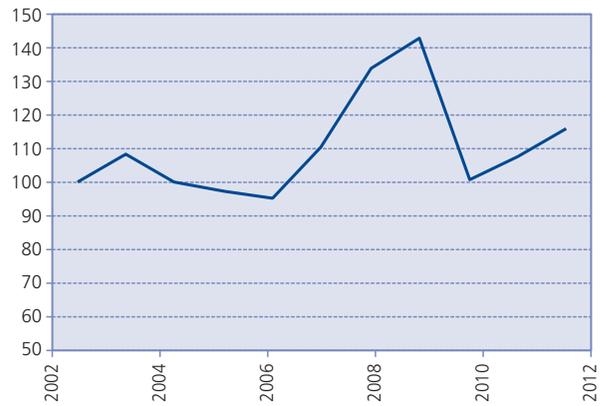
El gráfico 4 muestra la distribución de la financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado en el primer y el último ejercicio del periodo analizado. En ambos años encontramos diferen-

**GRÁFICO 4**  
**ÍNDICE DE FINANCIACIÓN A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS POR HABITANTE AJUSTADO (2002 VS. 2012)**



Nota: La población ajustada se calcula en ambos años con los criterios del sistema 2009.  
Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 5**  
**EVOLUCIÓN DE LA DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL ÍNDICE DE FINANCIACIÓN DEFINITIVA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS (2002 = 100)**



Fuente: Elaboración propia.

cias difícilmente justificables en términos de financiación por unidad de necesidad. En el año 2002, algunas regiones disfrutaban de una finan-

ciación por habitante ajustado superior en más de 15 puntos al promedio, mientras que la comunidad peor tratada se situaba casi 10 puntos por debajo de esta referencia. En 2012 la situación no era muy distinta, si bien el «suelo» del sistema se había elevado en algo más de 2 puntos y el «techo» también.

CUADRO N.º 8

**EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE FINANCIACIÓN DEFINITIVA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS POR HABITANTE AJUSTADO**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	sist 01 2009	sist 09 2009	2010	2011	2012	Δ02 a 2012
Cataluña.....	99,8	99,4	100,5	99,8	99,3	96,5	97,1	101,0	103,8	99,3	99,6	98,8	-1,0
Galicia .....	100,8	100,5	98,9	99,5	98,9	101,8	105,2	102,4	100,1	105,5	105,9	106,3	5,5
Andalucía .....	99,4	100,7	101,2	100,5	101,7	102,6	100,2	96,0	92,4	95,9	95,8	96,9	-2,5
Asturias .....	103,4	104,1	102,5	101,3	101,4	105,2	109,2	107,8	103,1	107,4	107,3	106,5	3,1
Cantabria.....	116,7	117,6	116,5	119,6	118,6	119,7	119,7	124,8	118,0	117,9	119,0	118,7	2,1
La Rioja.....	115,2	115,6	115,9	115,3	115,3	116,1	118,4	115,5	110,3	115,8	119,9	115,3	0,1
Murcia.....	95,1	95,0	95,5	99,0	98,7	99,1	95,9	93,7	96,8	95,3	94,7	94,4	-0,7
Valencia.....	93,7	93,7	94,8	95,1	94,0	92,1	88,4	88,5	93,2	92,8	92,4	92,7	-1,0
Aragón.....	104,5	105,0	103,4	104,7	105,1	105,5	107,7	108,8	103,9	104,8	107,6	107,0	2,5
C.-La Mancha .....	96,7	96,9	96,4	99,0	100,0	101,6	101,1	97,6	95,1	98,7	98,3	99,5	2,8
Canarias.....	104,9	103,1	102,4	100,0	99,2	100,1	97,8	93,0	91,8	95,3	96,5	99,3	-5,6
Extremadura .....	106,9	108,5	106,2	106,6	106,8	110,6	113,0	108,0	103,7	112,9	109,8	112,4	5,5
Baleares.....	90,6	87,6	89,3	93,1	93,9	90,9	87,0	86,8	101,5	102,5	102,9	104,0	13,4
Madrid .....	99,2	98,7	98,6	97,9	98,4	97,2	100,6	107,6	109,9	100,7	100,2	98,1	-1,1
Cast. y León.....	105,7	105,4	104,5	104,3	103,8	106,8	109,6	108,5	104,3	109,4	109,1	108,7	2,9
<b>Promedio.....</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>							
<b>Desv. estándar ..</b>	<b>7,02</b>	<b>7,62</b>	<b>7,03</b>	<b>6,81</b>	<b>6,67</b>	<b>7,75</b>	<b>9,40</b>	<b>10,02</b>	<b>7,10</b>	<b>7,58</b>	<b>8,08</b>	<b>7,45</b>	

Nota: La población ajustada se calcula con los criterios del sistema actual (sistema 2009).

Comparando ambos años, resultan llamativos los cambios de posición relativa que han experimentado algunas regiones. Así, Baleares gana más de 13 puntos entre un año y otro, y Galicia y Extremadura 5,5, mientras Canarias pierde más de 5 y Andalucía 2,5. En términos generales, las regiones situadas en la cola inferior de la distribución pierden terreno, mientras que en la cola superior sucede lo contrario.

El cuadro n.º 8 recoge la evolución año a año de los índices de financiación por habitante ajustado y el gráfico 5 muestra la senda de un indicador de desigualdad en financiación por unidad de necesidad (la desviación estándar del índice de financiación definitiva a competencias homogéneas por habitante ajustado, normalizando a 100 el valor correspondiente a 2002). Tras pequeños altibajos iniciales, la desigualdad crece rápidamente con el inicio de la crisis, se reduce de forma apreciable con el cambio de modelo, vuelve a repuntar en 2010 y 2011 y cae otra vez en 2012.

## V. CONCLUSIÓN

En el presente trabajo se ofrecen algunos datos de utilidad para el análisis del sistema de financiación regional y para el debate sobre su necesaria reforma. En particular, se cuantifican los resultados del sistema durante el periodo 2002-2012 a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal, introduciendo también algunas correcciones adicionales con el fin de hacer posibles comparaciones válidas entre regiones. Las series resultantes se han utilizado para analizar la evolución de la financiación del conjunto de las comunidades autónomas y la de la posición relativa de cada una de ellas en términos de financiación por habitante ajustado.

### NOTAS

(\*) Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación cofinanciado por BBVA Research y la Fundación SEPI. Agradezco también la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2011-28348, la ayuda e información que me han proporcionado los servicios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y los comentarios y sugerencias de Santiago Lago y Jorge Martínez-Vázquez.

(1) El trabajo presupone una cierta familiaridad con el funcionamiento del actual sistema de financiación regional y con el anterior. Para un análisis detallado de tales sistemas véanse entre otros MONASTERIO (2002), LÓPEZ LABORDA (2006), DE LA FUENTE y GUNDÍN (2008 a y b), BOSCH (2010), LÓPEZ LABORDA (2010) y DE LA FUENTE (2010, 2012, 2013 y 2014a). Las tres últimas referencias citadas discuten en detalle las liquidaciones del sistema en años recientes.

(2) Véase <http://www.fedea.net/datos-hacienda-autonomica/>.

(3) La financiación efectiva que aquí se calcula tampoco incluye los recursos complementarios que proporcionan el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Estructurales europeos para promover el desarrollo de las regiones más atrasadas, ni las aportaciones extraordinarias de la Administración Central para fines específicos a través de convenios y mecanismos similares.

(4) En Canarias no se aplican buena parte de los tributos indirectos estatales (el IVA y algunos impuestos especiales). En contrapartida, existen figuras tributarias propias de las islas (el Impuesto General Indirecto Canario o IGIC, los arbitrios insulares y los impuestos canarios sobre combustibles y labores de tabaco y de matriculación) que gravan las mismas bases a tipos más reducidos y cuyos rendimientos se reparten en algunos casos entre la Administración Autonómica y las corporaciones locales de las islas. A efectos del sistema de financiación, los rendimientos de estos tributos que corresponden a la comunidad autónoma no se deducen de sus necesidades de gasto para calcular el Fondo de Suficiencia. De hecho, hasta 2008, los recursos REF se mantenían completamente al margen del sistema ordinario de financiación. Esto ha cambiado con la actual ley de financiación regional, pero solo a efectos del reparto del Fondo de Competitividad.

(5) En este grupo se incluye el impuesto sobre el patrimonio (IP) pero solo hasta 2008, cuando en principio desaparece. A partir de 2012, algunas comunidades recuperan el impuesto pero este ya no está integrado en el sistema ordinario de financiación regional. A nuestros efectos, de 2012 en adelante el IP se trata como un impuesto propio autonómico en sentido estricto. En consecuencia, no se calcula una recaudación homogénea y sus rendimientos no se incluyen en la financiación efectiva (como tampoco se incluyen en la financiación normativa del sistema).

(6) Se trata de la aportación adicional del Estado acordada en la II Conferencia de Presidentes (que se pagó entre 2006 y 2009) y la garantía sanitaria del viejo sistema 2001.

(7) Como parte del nuevo acuerdo de financiación, la valoración oficial de las competencias de política lingüística se ha multiplicado por 3,5, lo que implica una transferencia de 237 millones adicionales en 2009 a las cuatro comunidades con una segunda lengua cooficial. Si respetásemos la valoración oficial de tales competencias, esta partida se integraría en la financiación de las competencias singulares y no sería visible en la financiación a competencias homogéneas que se calcula en el cuadro n.º 1 y que es el agregado que habitualmente se utiliza para realizar comparaciones entre regiones. Sin embargo, esto no parece razonable. Suponiendo que las competencias de política lingüística hubiesen sido medianamente bien valoradas en su momento, un incremento de tal magnitud en su valoración resulta difícil de justificar. Puesto que además nada obliga a las comunidades beneficiarias a dedicar estos recursos a la promoción de sus respectivas lenguas cooficiales, parece más razonable tratar este incremento de recursos como un aumento de la financiación a competencias homogéneas, lo que se consigue con la corrección realizada en los cuadros n.ºs 1 y 2.

(8) Básicamente, la recaudación real de cada tributo en el momento de su cesión se actualiza con un índice de evolución que (para la mayor parte de los tributos y el grueso del periodo considerado) es el mismo para todas las comunidades autónomas y recoge la recaudación del Estado por una cesta diferente de impuestos. Para más detalles, véase DE LA FUENTE (2010).

(9) No se incluyen aquí los juegos gestionados por la ONCE y por la empresa pública estatal Loterías y Apuestas del Estado, que no están sujetos a impuestos autonómicos.

(10) Los detalles de estas correcciones se discuten en la sección I del Anexo. Sobre el uso que las comunidades autónomas han hecho de sus competencias normativas en materia tributaria, véase MEH (varios años, c) y MHAP (varios años).

(11) El valor real de tales tasas está incluido en el capítulo 3 de ingresos (tasas, precios públicos y otros ingresos) en las liquidaciones de los presupuestos autonómicos que publica el Ministerio de Hacienda (<http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionliquidacion/asp/menu/liqui>).

cio.aspx). Sin embargo, este capítulo incluye ingresos de naturaleza muy diversa y los criterios utilizados para su desglose parecen variar de una comunidad a otra de una forma que hace difícil aislar unos ingresos razonablemente homogéneos por tasas que no incluyan otras partidas como el canon de saneamiento y similares.

(12) La financiación para competencias singulares se integra en el Fondo de Suficiencia, por lo que en principio lo más lógico sería hacer los cálculos teniendo en cuenta las entregas a cuenta y la liquidación de ese Fondo y no la del conjunto de los recursos sometidos a liquidación. Sin embargo, la liquidación del Fondo de Suficiencia se ha convertido en los últimos años en un agregado muy volátil como consecuencia del cambio del sistema y de algunas de las peculiaridades del nuevo modelo, por lo que he optado por tomar una referencia más estable para repartir la financiación por competencias singulares de un ejercicio entre las entregas a cuenta y la liquidación.

(13) Para un listado (no exhaustivo) de las competencias singulares asumidas por solo algunas regiones, véase la sección IV.2 de MEH (2011a). Entre ellas están los medios materiales y personales al servicio de la administración de justicia, las instituciones penitenciarias y la policía autonómica, la llamada «normalización lingüística» y la financiación de las competencias de las antiguas diputaciones provinciales en el caso de ciertas comunidades uniprovinciales en las que estos organismos han sido suprimidos.

(14) La recaudación real de los tributos cedidos tradicionales se toma de MHAP (2013b) y de BADESPE. Las liquidaciones del sistema (MEH y MHAP, varios años, a) generalmente no ofrecen un desglose completo de este agregado por figuras tributarias. Los datos de ambas fuentes, además, no siempre coinciden exactamente, aunque las discrepancias entre ellas son menores y parecen deberse fundamentalmente a diferencias de periodificación, pues tienden a compensarse a lo largo del tiempo.

(15) Las series de PIB a precios corrientes se han obtenido enlazando las bases 2000 y 2008 de la Contabilidad Regional de España utilizando el llamado método mixto de enlace con una vida media de diez años (con datos descargados de la página web del INE en julio de 2014). (Véase DE LA FUENTE, 2014b). En el caso del deflactor del PIB nacional, el enlace se realiza por retroprolación.

(16) Véase el Anexo a DE LA FUENTE y GUNDÍN (2009).

(17) No existe información fácilmente accesible sobre algunas de las variables que se utilizan para calcular la población ajustada en todos los años de vigencia del sistema 2001, por lo que en algunos casos ha sido necesario estimar su valor. En particular, solo dispongo del número de entidades singulares de población correspondiente a los años 1999, 2007 y 2009. Puesto que esta variable varía muy despacio con el paso del tiempo, he optado por interpolarla linealmente entre los años disponibles. La población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario se toma de GTS (2007) para 2002-2005, del nuevo acuerdo de financiación (CPFF, 2009) para 2007 y de la liquidación del sistema de financiación desde 2009 en adelante (MEH, 2011a; MHAP, 2012a y 2013a). Para estimar su valor en los años 2006 y 2008, se procede como sigue. En primer lugar, se calcula la ratio entre la población protegida equivalente y la población protegida total en todos los años en los que ambas variables están disponibles. Seguidamente, el valor de esta ratio de costes unitarios en 2006 y 2008 se estima por interpolación entre los años adyacentes. Finalmente, la ratio así obtenida para esos dos años se aplica al valor observado de la población protegida total en cada uno de ellos para completar la serie de población protegida equivalente.

(18) Véase <http://blog.efl.es/actualidad-juridica/derogacion-del-impuesto-sobre-las-ventas-minoristas-de-determinados-hidrocarburos>.

(19) El número de fallecidos durante  $t-0,5$  se aproxima como la media aritmética de los fallecimientos en  $t$  y en  $t-5$ .

(20) Los datos de compraventa de vivienda que ofrece el Ministerio de Fomento empiezan en 2004. En 2002 y 2003 he procedido de la forma siguiente. El diferencial de tipos de gravamen observado en cada

uno de estos años se aplica a las transacciones observadas en 2004 para calcular un ajuste hipotético que se expresa como porcentaje de la recaudación total del tributo en el mismo año. Finalmente, ese porcentaje se aplica a la recaudación real del tributo en cada año de interés para obtener la estimación definitiva de la corrección.

(21) Esta partida no aparece como tal en la CG porque Canarias la contabiliza como una minoración de las transferencias estatales por el Fondo de Suficiencia.

(22) El acuerdo original establecía que la deuda pendiente comenzaría a pagarse en 2011. Un acuerdo posterior retrasó el comienzo de los pagos en un año. En 2012 y 2013 se realizaron retenciones por un importe anual de 33,75 millones para comenzar a devolver los saldos pendientes. Por otra parte, los saldos favorables a Canarias de las liquidaciones de 2008, 2009 y 2012 (55,88, 43,40 y 0,60 millones, pagados en 2010, 2011 y 2014) se han deducido de los saldos pendientes a favor del Estado, cuyo valor previsto a 1 de enero de 2015 es de 203,87 millones.

(23) De acuerdo con los artículos 12 y 13 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del REF, al menos el otro 50 por 100 de la compensación por la supresión del IGT ha de destinarse a inversiones en infraestructuras en Canarias, cuya gestión podrá delegarse en la comunidad autónoma por convenio.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA TRIBUTARIA (AT, 2013), *Informe anual de recaudación tributaria. Año 2012*. Madrid. Disponible en: [http://www.agencia-tributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes\\_anuales\\_de\\_Recaudacion\\_Tributaria.shtml](http://www.agencia-tributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml).
- BADESPE, Base de Datos Económicos del Sector Público Español (2014), Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid. Disponible en: <http://www.estadief.meh.es/>.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2001), Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. (BOE núm. 313, de 31/12/2001). Disponible en: <http://www.meh.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/Paginas/NormativaResultados.aspx?normativa=:Financiación%20Territorial:Autonómica>.
- (2009), Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. (BOE núm. 305, de 19/12/2009). Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>.
- BOSCH, N. (2010), «El modelo de financiación autonómica de 2009: un análisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal», *Informe sobre federalismo fiscal en España, 2009*. Instituto de Economía de Barcelona: 10-21.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (CPFF, 2009), «Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas». Madrid, 15 de julio. Disponible en: <http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiación%20Autonómica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Política%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>.
- DE LA FUENTE, A. (2010), «El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195(4): 91-138.
- (2012), «El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: Un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010». Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC), Barcelona. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/aub/aut-bar/917.12.html>.

— (2013), «La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2011». Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC), Barcelona.

— (2014a), «La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2012». Estudios de Economía Española núm. 2014-05, FEDEA, Madrid. Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2014-05.pdf>.

— (2014b), «A mixed splicing procedure for economic time series», *Estadística Española* 56(183): 107-121.

DE LA FUENTE, A., y GUNDÍN, M. (2008a), *La financiación regional en España y en cuatro países federales*, Fundación Caixa Galicia, Santiago de Compostela.

— (2008b), «El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma», *Investigaciones Regionales*, 13: 213-262.

— (2009), «Sobre el reparto de la financiación sanitaria», *Investigaciones Económicas XXXIII*(3): 473-527.

GRUPO DE TRABAJO DE ANÁLISIS DEL GASTO SANITARIO (GTS, 2007), Informe del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario, Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid. Disponible en: <http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2014a), Contabilidad Regional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía: Cuentas Económicas. Madrid. Disponible en: [http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cuentas.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm).

— (2014b), Movimiento natural de la población. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Madrid. Disponible en: [http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_mnp.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mnp.htm).

— (2014c), Cifras de población. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Madrid. Disponible en: [http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cifraspop.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspop.htm).

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS (IGCAC, varios años), Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias. Disponible en: [http://www.gobcan.eu/hacienda/intervencion/cuenta\\_general/index.jsp](http://www.gobcan.eu/hacienda/intervencion/cuenta_general/index.jsp).

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE, varios años), Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del Presupuesto. Varios años. Madrid. Disponible en: <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/CInEjecucionPresupuesto/liquidacionPresupuesto/Paginas/liquidacionpresupuesto.aspx?id=1ae686a1-1e50-4ba1-b330-5331c28ec40b>.

LÓPEZ LABORDA, J. (2006), «Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas», *Mediterráneo Económico*, 10: 197-219.

— (2010), «La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas: descripción, valoración y algunas cuestiones pendientes», *Informe sobre federalismo fiscal en España, 2009*. Instituto de Economía de Barcelona: 22-37.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (MEH) (2006), «Datos año base». En sitio web del Ministerio de Economía y Hacienda: Áreas temáticas: Financiación Autonómica: Datos sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>.

— (2011a), «Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009». Madrid. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>.

— (varios años a), «Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 20XX y liquidación definitiva de dicho ejercicio». Madrid. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Áreas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>.

— (varios años b), Las Haciendas autonómicas en cifras. Secretaría General de Financiación Territorial/Dirección General de Coordinación Financiera con las CCAA y EELL, Madrid. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>.

— (varios años c), Libro electrónico sobre tributación autonómica. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Áreas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/libro%20electronico%20tributacion.aspx>.

MINISTERIO DE FOMENTO (MF) (2013), Estadística de Transacciones Inmobiliarias. En sitio web del Ministerio de Fomento: Estadísticas y Publicaciones: Información Estadística: Vivienda y actuaciones urbanas: Estadísticas: Transacciones Inmobiliarias. Disponible en: <http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=34000000>.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MHAP) (2012a), «Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2010». Madrid. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>.

— (2012b), Recaudación y estadísticas del sistema tributario español, 2000-2010. Anexo: Series históricas de la recaudación tributaria del Estado y Comunidades Autónomas. Dirección General de Tributos, Madrid. En sitio web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: Estadísticas e Informes: Impuestos. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Áreas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/RecaudacionyEstadisticadelSistemaTributarioEspa%C3%B1ol2000-2010.aspx>.

— (2013a), «Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2011». Madrid. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Áreas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>.

— (2013b), Recaudación y estadísticas del sistema tributario español, 2001-2011. Anexo: Series históricas. Disponible en: [http://www.minhap.gob.es/es-ES/Áreas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Estadisticas\\_Recaudacion.aspx](http://www.minhap.gob.es/es-ES/Áreas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Estadisticas_Recaudacion.aspx).

— (2013c), Dirección General de Ordenación del Juego. Memoria Anual 2012. Disponible en: <http://www.ordenacionjuego.es/es/estudios-informes>.

— (varios años), Libro electrónico sobre tributación autonómica. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Áreas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/libro%20electronico%20tributacion.aspx>.

MINISTERIO DEL INTERIOR (MI) (varios años), Informe anual del juego en España. En sitio web del Ministerio del Interior: Información al ciudadano: Juego y espectáculos: Juego: Memorias de Juego. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/publicaciones-descarga-17/juegos-actos-taurinos-y-espectaculos-974/informe-anual-del-juego-en-espana-976>.

MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (MSPSI) (2011), Sitio Web del MSTPI: Portal Estadístico del SNS: Tablas estadísticas, informes y documentos: Financiación y gasto sanitario: Recursos económicos y población del Sistema Nacional de Salud. Disponible en: <http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/recursosEconomicos.htm>.

MONASTERIO, C. (2002), «El laberinto de la financiación autonómica», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 163(4): 157-187.

## ANEXO

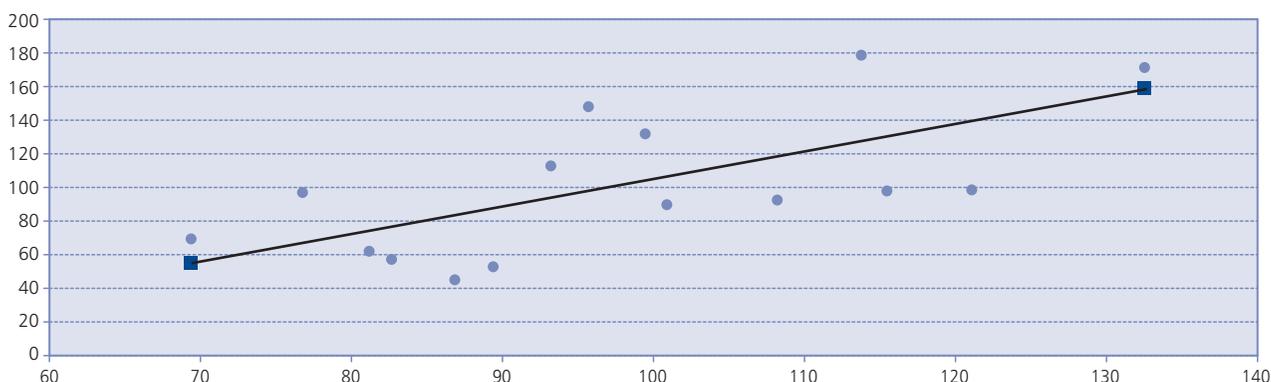
## I. ESTIMACIÓN DE LA RECAUDACIÓN HOMOGÉNEA DE CIERTOS TRIBUTOS CEDIDOS

## 1. Impuesto de sucesiones y donaciones

En este apartado se describe el procedimiento utilizado para aproximar la recaudación del impuesto sobre sucesiones y donaciones que se habría obtenido en cada región si todas ellas hubiesen aplicado una normativa común, manteniendo constante la recaudación agregada del impuesto observada en cada año.

En primer lugar, la recaudación real del tributo en el año  $t$  se divide por el número de defunciones de residentes en  $t-0,5$  (INE, 2014b) para calcular la recaudación media por fallecido suponiendo un desfase de seis meses (que es el plazo máximo para liquidar el impuesto) entre el fallecimiento y la liquidación del tributo (19). La variable así construida se normaliza por su promedio en el conjunto de las comunidades de régimen común y se regresa sobre el PIB per cápita regional en el año  $t$  (INE, 2014a), normalizado de la misma forma, tal como se ilustra en el gráfico A.1 con datos de 2012.

GRÁFICO A1

IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES (2012)  
RECAUDACIÓN POR RESIDENTE FALLECIDO VS. RENTA PER CÁPITA

Fuente: Elaboración propia.

Los coeficientes estimados de estas regresiones (véase tabla A.1) se utilizan para estimar lo que llamaré la «recaudación homogénea» del impuesto en cada territorio. Esta magnitud se calcula repartiendo la recaudación realmente observada del tributo en el conjunto de las comunidades de régimen común en proporción a la predicción del modelo para cada comunidad. Esto es, a cada región se le asigna un número de puntos igual al producto del número de fallecimientos de residentes en  $t-0,5$  por el índice de recaudación esperada por fallecido de acuerdo con la predicción de la ecuación estimada para el año  $t$ . Finalmente, la recaudación agregada observada en  $t$  se distribuye entre regiones en proporción a su puntuación así calculada.

TABLA A.1

## RELACIÓN ESTIMADA ENTRE LOS ÍNDICES DE RECAUDACIÓN POR FALLECIDO Y DE RENTA PER CÁPITA

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Constante..	-163,3 (3,35)	-148,6 (3,90)	-152,7 (6,44)	-135,8 (4,05)	-129,1 (4,05)	-113,0 (3,45)	-103,1 (2,06)	-128,7 (2,97)	-78,7 (1,90)	-60,9 (1,28)	-58,8 (1,23)
Pendiente..	2,766 (5,61)	2,544 (6,59)	2,550 (10,58)	2,356 (6,92)	2,267 (7,02)	2,109 (6,36)	1,945 (3,84)	2,215 (5,05)	1,802 (4,37)	1,692 (3,52)	1,647 (3,43)
R <sup>2</sup> .....	0,7079	0,7519	0,8960	0,7867	0,7911	0,7567	0,5315	0,6628	0,5953	0,4885	0,4746

Nota: Estadísticos  $t$  entre paréntesis debajo de cada coeficiente estimado.

La tabla A.2 muestra el ajuste necesario para pasar de la recaudación observada del impuesto a su recaudación homogeneizada. En el caso de Cataluña en 2009, por ejemplo, el ajuste es negativo, indicando que la recaudación real es superior a la que le correspondería a la región en base a su nivel de renta per cápita — presumiblemente, por aplicar una escala más exigente que la media. La suma de las correcciones es cero por construcción, dado que se respeta la recaudación observada total del tributo.

TABLA A.2  
AJUSTE A LA RECAUDACIÓN REAL DEL IMPUESTO DE SUCESIONES  
(MILLONES DE EUROS)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cataluña .....	53,1	44,6	18,9	30,8	-12,5	-103,0	-311,1	-228,5	-105,6	99,1	122,5
Galicia .....	-28,7	-20,1	-16,9	-39,4	-51,3	-73,2	-58,5	-0,3	6,7	-27,9	-38,0
Andalucía .....	-19,9	-39,2	-29,9	12,7	-11,7	-4,6	-44,7	-68,8	-58,6	-92,4	-77,5
Asturias .....	-9,1	-8,6	-1,5	7,6	7,1	9,0	13,9	7,9	-32,5	-37,9	-38,7
Cantabria .....	-4,4	1,2	4,9	0,1	16,6	11,2	12,8	6,5	-8,5	-13,1	-10,0
La Rioja .....	-10,5	1,1	0,4	11,0	9,7	8,4	10,4	9,2	3,0	-2,8	4,5
Murcia .....	9,0	4,7	0,7	-8,4	-1,4	-1,9	9,6	15,2	15,8	17,9	9,6
Valencia .....	16,7	35,2	34,7	31,5	33,4	65,0	120,0	111,6	83,8	59,8	72,4
Aragón .....	2,3	-1,8	5,7	-0,3	-13,2	-1,3	-9,0	-3,3	-24,5	-36,9	-42,3
C.-La Mancha .....	5,5	7,0	5,6	1,5	12,0	5,3	-5,7	-23,5	-5,6	1,4	9,8
Canarias .....	23,6	22,6	24,5	26,7	25,1	27,1	28,4	24,3	14,9	23,9	27,3
Extremadura .....	-8,7	-10,3	-7,0	-2,8	-8,5	-7,3	-1,6	-7,0	-5,9	-9,3	-10,0
Baleares .....	-17,7	-25,5	-11,2	-7,6	-9,3	-15,1	10,0	9,7	-0,9	-6,0	-5,7
Madrid .....	-3,2	-16,4	-6,5	-42,4	3,7	37,3	142,9	81,4	62,4	-6,2	-43,5
Cast. y León .....	-8,1	5,5	-22,6	-20,9	0,3	43,1	82,7	65,7	55,4	30,4	19,6
<b>Total .....</b>	<b>0,0</b>										

Nota: Ajuste = Recaudación homogénea – Recaudación real del Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

## 2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

En el caso del ITP y AJD se realiza un pequeño ajuste a la recaudación real del impuesto que sirve para aproximar la recaudación que se habría obtenido si todas las regiones aplicasen los mismos tipos impositivos a las operaciones de compraventa inmobiliaria más comunes. Los tipos impositivos que he utilizado como referencia son los fijados por casi todas las comunidades en los últimos años del periodo de interés, como tipos generales de gravamen en las dos modalidades del impuesto: el 7 por 100 en el caso del ITP y el 1 por 100 en el del AJD. Entre 2005 y 2009, la única región que ha fijado tipos distintos para tales operaciones es Canarias, donde el tipo de ITP aplicable a la compraventa de vivienda libre es el 6,5 por 100 y el tipo general del AJD es del 0,75 por 100. En años anteriores, sin embargo, ha habido algo más de variación, tal como se observa en la tabla A.3, y vuelve a haberla a partir de 2010 tras las subidas de tipos acordadas por ciertas regiones.

Con el fin de que los datos de recaudación por ITP y AJD sean más comparables entre regiones, he corregido al alza (o la baja) la recaudación de aquellos territorios que aplicaban tipos inferiores (o superiores) a los de referencia, sumando a los rendimientos observados del impuesto en su territorio una estimación de la recaudación adicional que se habría obtenido con los tipos de referencia. Para ello, he utilizado los datos de ventas de vivienda libre nueva y usada que publica el Ministerio de Fomento (2014). En el caso de la vivienda usada, el ajuste se calcula aplicando la suma de los diferenciales con respecto a los tipos de referencia en el ITP y AJD al importe observado de las transacciones. En el de la vivienda nueva, se toma dos veces el diferencial de tipos en el AJD y se multiplica por el importe de la transacción. El cálculo es consistente con el supuesto de que la compra de vivienda nueva y usada está sujeta al impuesto sobre AJD ligado a la constitución de la hipoteca (mientras que la vivienda nueva está también sujeta al mismo impuesto con motivo de la inscripción de la escritura en el registro de la propiedad). El importe total de la corrección se muestra en la tabla A.4 (20).

TABLA A.3

TIPOS GENERALES DEL ITP Y AJD POR REGIÓN Y AÑO  
(PORCENTAJE)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>a. Impuesto de transmisiones patrimoniales</b>											
Cataluña .....	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	<b>7,50</b>	<b>8,00</b>	<b>8,00</b>
Galicia .....	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Andalucía .....	<b>6,00</b>	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	<b>8,00</b>
Asturias .....	<b>6,00</b>	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	<b>7,46</b>	<b>8,00</b>	<b>8,00</b>
Cantabria .....	<b>6,00</b>	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
La Rioja .....	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Murcia .....	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Valencia .....	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Aragón .....	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
C.-La Mancha .....	<b>6,00</b>	<b>6,00</b>	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	<b>7,42</b>
Canarias .....	<b>6,00</b>	<b>6,00</b>	<b>6,00</b>	<b>6,50</b>							
Extremadura .....	6,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	<b>7,50</b>
Baleares .....	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Madrid .....	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Cast. y León .....	<b>6,00</b>	<b>6,00</b>	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Tipo de referencia	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
<b>b. Impuesto sobre actos jurídicos documentados</b>											
Cataluña* .....	<b>0,90</b>	<b>0,90</b>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	<b>1,10</b>	<b>1,20</b>	<b>1,43</b>
Galicia .....	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Andalucía .....	<b>0,50</b>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	<b>1,25</b>
Asturias .....	<b>0,50</b>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	<b>1,09</b>	<b>1,20</b>	<b>1,20</b>
Cantabria .....	<b>0,50</b>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
La Rioja .....	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Murcia .....	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	<b>1,12</b>
Valencia .....	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Aragón .....	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
C.-La Mancha .....	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	<b>1,10</b>
Canarias .....	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,75</b>							
Extremadura .....	<b>0,50</b>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	<b>1,15</b>	<b>1,18</b>
Baleares .....	<b>0,50</b>	1,00	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Madrid .....	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Cast. y León .....	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Tipo de referencia	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Notas: (\*) Durante los años 2002 y 2003, en Cataluña el AJD se aplicaba con una escala progresiva con tipos comprendidos entre el 0,5 y el 1% en función de la base imponible. Puesto que las compras de vivienda suelen ser por importes relativamente elevados, he supuesto un tipo medio del 0,9%.

De 2010 en adelante, algunas comunidades tienen tipos distintos del ITP para distintos tramos de valores de la vivienda. Puesto que los límites son relativamente elevados, he tomado el tipo más bajo, que es el que presumiblemente se aplica a la mayor parte de las viviendas.

En algunos casos, los tipos impositivos cambian a mediados de año. En tales casos, se calcula un tipo impositivo medio ponderando los tipos viejos y nuevos por la fracción del año durante la cual se ha aplicado cada uno.

Fuentes: MEH (varios años, c) y MHAP (varios años).

TABLA A.4

**AJUSTE A LA RECAUDACIÓN REAL DEL ITP Y AJD  
(MILLONES DE EUROS)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cataluña .....	17,7	21,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-66,2	-81,4	-104,9
Galicia.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Andalucía .....	98,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-85,8
Asturias .....	12,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5,6	-6,9	-6,8
Cantabria .....	13,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
La Rioja.....	2,8	3,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Murcia.....	11,2	15,6	22,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,0
Valencia.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aragón .....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C.-La Mancha...	17,9	24,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-6,6
Canarias.....	38,0	45,2	58,4	33,1	38,1	36,2	23,2	15,6	17,1	11,8	12,6
Extremadura ....	5,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,4	-3,6
Baleares .....	11,9	0,0	17,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Madrid.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cast. y León .....	33,9	38,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total.....</b>	<b>264,0</b>	<b>149,0</b>	<b>98,4</b>	<b>33,1</b>	<b>38,1</b>	<b>36,2</b>	<b>23,2</b>	<b>15,6</b>	<b>-54,7</b>	<b>-77,9</b>	<b>-197,2</b>

Nota: Ajuste = Recaudación homogénea – Recaudación real del ITP y AJD.

### 3. Tasas sobre el juego

Como se ha indicado en el texto, la recaudación homogénea de las tasas sobre el juego se estima aplicando el tipo impositivo medio observado del gravamen en cada año a la cantidad total jugada en juegos de gestión privada (casinos, bingos y máquinas B) en el mismo periodo en cada territorio. La tabla A.5 recoge la información relevante sobre esta última variable y la tabla A.6 el valor del ajuste necesario para pasar de la recaudación real a la recaudación homogénea.

TABLA A.5

**CANTIDAD TOTAL JUGADA EN JUEGOS DE GESTIÓN PRIVADA  
(MILLONES DE EUROS)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cataluña.....	2.673	2.698	2.754	2.844	2.852	3.087	3.289	2.991	2.636	1.881	1.677
Galicia .....	738	655	566	722	488	575	889	476	402	390	624
Andalucía .....	2.123	2.184	2.284	2.601	2.518	2.720	2.632	2.506	2.080	2.098	1.938
Asturias .....	407	399	387	381	417	395	394	354	288	187	94
Cantabria.....	229	224	238	215	264	242	233	213	182	137	167
La Rioja.....	88	86	87	103	129	141	157	199	127	84	62
Murcia.....	598	595	570	600	606	689	734	630	535	367	272
Valencia.....	1.908	2.104	2.030	2.072	2.117	2.380	2.471	2.260	2.005	1.375	1.132
Aragón.....	596	611	612	627	631	681	731	659	568	402	349
C.-La Mancha ..	461	447	445	466	476	547	679	631	536	467	428
Canarias .....	1.002	997	939	953	934	1.037	1.057	937	884	660	461
Extremadura ....	251	296	293	324	345	395	435	405	356	263	213
Baleares .....	507	330	350	536	537	558	608	526	440	357	445
Madrid .....	2.412	2.592	2.529	2.627	2.824	3.252	3.507	3.365	3.021	2.806	2.760
Cast. y León.....	961	971	951	932	962	1.066	1.170	1.088	941	886	749
<b>Total.....</b>	<b>14.953</b>	<b>15.190</b>	<b>15.035</b>	<b>16.002</b>	<b>16.100</b>	<b>17.764</b>	<b>18.986</b>	<b>17.238</b>	<b>15.001</b>	<b>12.360</b>	<b>11.371</b>

Fuentes: Informe Anual del Juego en España, Ministerio del Interior (varios años) y luego Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013c).

TABLA A.6

AJUSTE A LA RECAUDACIÓN REAL DE LAS TASAS SOBRE EL JUEGO  
(MILLONES DE EUROS)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cataluña .....	-21,4	10,3	-14,5	-14,9	-18,3	-25,9	-1,5	-16,0	-8,0	-53,1	-47,0
Galicia.....	11,4	0,9	-3,3	9,1	-17,9	-12,2	11,0	-23,7	-26,4	-20,1	6,9
Andalucía .....	6,7	3,5	11,6	39,9	22,2	-20,2	-22,5	-21,4	-30,6	24,5	17,2
Asturias .....	8,3	8,2	11,2	12,0	9,6	0,1	-5,3	-6,8	-13,5	-10,4	-22,5
Cantabria.....	3,8	1,6	18,0	0,5	6,0	-4,1	-3,0	-2,7	-5,4	-6,8	0,0
La Rioja.....	-3,5	-2,5	-2,7	-1,9	0,2	1,5	1,0	5,3	-0,1	-2,5	-2,2
Murcia .....	10,5	8,3	9,0	8,1	7,5	11,9	9,4	8,1	9,2	-0,1	-2,0
Valencia.....	-10,0	2,8	-28,0	-49,2	-37,1	-27,3	-31,0	-9,1	1,0	-28,8	-22,3
Aragón .....	-7,9	-4,5	-2,7	-4,2	-3,8	-3,4	-1,8	0,7	-8,4	-7,9	-9,3
C.-La Mancha...	3,1	12,1	4,9	-1,9	2,9	3,0	8,5	5,9	4,0	1,7	1,5
Canarias.....	2,3	5,4	7,7	0,0	-4,0	-2,2	-8,5	-7,2	2,2	-7,5	-17,8
Extremadura .....	-0,1	5,5	7,2	5,7	6,4	9,8	7,0	5,0	4,0	-2,0	-0,1
Baleares .....	3,6	-17,2	-14,5	3,0	1,7	2,4	0,5	3,2	4,8	-0,5	8,3
Madrid.....	2,3	-41,2	-12,9	-12,3	15,5	49,7	28,7	53,0	59,7	88,9	93,7
Cast. y León .....	-9,1	6,9	9,0	6,2	9,2	16,7	7,6	5,9	7,5	24,6	-4,2
<b>Total.....</b>	<b>0,0</b>										

Nota: Recaudación homogénea - Recaudación real por tasas sobre el juego.

## II. LOS RECURSOS REF DE CANARIAS

Las liquidaciones del actual sistema de financiación regional ofrecen un desglose de las partidas que se incluyen en los llamados Recursos REF (por Régimen Económico y Fiscal) a efectos del nuevo modelo de financiación y, en particular, a efectos de determinar la posible participación de Canarias en el Fondo de Competitividad. De acuerdo con esta fuente, las partidas de ingresos a considerar son las siguientes: 1) la participación de la comunidad autónoma en la recaudación del IGIC (impuesto general indirecto canario), incluido el que grava el tabaco rubio, el AIEM (arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías) y el impuesto de matriculación (impuesto especial sobre determinados medios de transporte); 2) la recaudación del impuesto de combustibles derivados del petróleo, y 3) los ingresos por intereses de demora y recargo de apremio y único. Las cuatro partidas incluidas en 1) se suelen agrupar bajo la rúbrica de «Participación en Recursos REF» en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias, donde se incluyen en el capítulo de ingresos por impuestos indirectos. De la suma de todas estas partidas de ingresos hay que deducir la compensación definitiva de Canarias al Estado por la supresión del IGTE (impuesto general sobre el tráfico de empresas).

Los datos pertinentes se recogen en la tabla A.7. Comenzando en 2011, se incluye también la recaudación líquida del impuesto canario sobre las labores de tabaco, creado en ese año. Aunque esta partida no se incluye formalmente en los recursos REF a efectos del sistema de financiación regional (puesto que no existía en el momento de promulgarse la ley), sí se tiene en cuenta a la hora de calcular la financiación efectiva de la Comunidad Autónoma de Canarias por tratarse de un tributo de naturaleza muy similar a la de aquellos que se incluyen en esta partida.

En los años anteriores a 2009, sin embargo, los recursos REF no jugaban ningún papel en el sistema de financiación regional, por lo que las liquidaciones del mismo no ofrecen ninguna información sobre su cuantía. En consecuencia, resulta necesario acudir a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias (CG), a la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y a otras fuentes para extender estas series hacia atrás con el fin de construir una serie homogénea de financiación total para Canarias.

La información relevante se recoge en la tabla A.8. Los datos de ingresos tributarios provienen de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias. La compensación provisional por la supresión del IGTE se toma de la liquidación de los PGE donde aparece entre los ingresos del Estado por transferencias de comunidades autónomas (21). Finalmente, la liquidación de la compensación se toma (hasta 2007) de un acuerdo de la Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, con fecha de 21 de diciembre de 2009, en el que se acuerdan los importes correspondientes a las liquidaciones definitivas de la compensación por la supresión del IGTE durante el periodo 1993-2007.

TABLA A.7

**RECURSOS REF EN 2009-2012  
(MILLONES DE EUROS)**

	2009	2010	2011	2012
IGIC sin tabaco rubio.....	271,78	310,07	325,33	312,82
AIEM .....	44,17	45,93	50,15	47,91
Matriculación (IEDMT).....	9,45	7,93	6,57	5,02
IGIC tabaco rubio .....	46,58	36,12	20,20	36,34
<i>Subtotal: participación CA en Recursos REF .....</i>	<i>371,98</i>	<i>400,04</i>	<i>402,26</i>	<i>402,10</i>
Impuesto sobre combustibles .....	226,88	219,89	216,03	215,13
Intereses de demora y recargo apremio .....	0,75	0,18	0,16	0,12
<i>Total ingresos tributarios .....</i>	<i>599,61</i>	<i>620,11</i>	<i>618,45</i>	<i>617,35</i>
Compensación definitiva supresión IGTE .....	-214,46*	-125,05	-124,82	-141,54
<b>Total, Recursos REF (devengados).....</b>	<b>385,15</b>	<b>495,07</b>	<b>493,63</b>	<b>475,81</b>
Impuesto sobre las labores del tabaco .....			34,10	92,47
<b>Total, incluyendo labores tabaco.....</b>			<b>527,74</b>	<b>568,29</b>

Nota: (\*) En la liquidación de 2009 figura erróneamente una partida de 90,07 millones como compensación por la supresión del IGTE. Esta cantidad se obtuvo aplicando el porcentaje de participación de la comunidad autónoma canaria en los Recursos REF (el 42%) al importe total de la compensación definitiva, con el razonamiento de que el 58% de la compensación se repercutiría sobre las corporaciones locales de las Islas, lo que no es el caso. El error no se corrigió oficialmente porque no tuvo ningún efecto sobre el reparto del Fondo de Competitividad. La compensación definitiva por la supresión del IGTE que se muestra en el cuadro aparece ya neta de las deducciones pactadas (véase el texto).

Fuente: Liquidaciones del sistema de financiación regional, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias (para la recaudación líquida del impuesto sobre las labores de tabaco).

TABLA A.8

**RECURSOS REF EN 2002-2008  
(MILLONES DE EUROS)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Participación CA en Recursos REF .....	417,5	466,8	519,0	492,6	539,0	616,2	504,8
Impuesto sobre combustibles .....	225,5	252,1	253,5	257,2	260,2	262,9	252,1
<i>Total ingresos tributarios .....</i>	<i>643,0</i>	<i>718,9</i>	<i>772,5</i>	<i>749,8</i>	<i>799,1</i>	<i>879,1</i>	<i>756,9</i>
Compensación IGTE provisional .....	-168,3	-183,8	-156,0	-136,7	-165,2	-289,4	-335,6
Liquidación compensación .....	-30,1	-31,9	-38,6	-53,4	-53,2	-23,5	55,9
<i>Compensación IGTE definitiva.....</i>	<i>-198,5</i>	<i>-215,8</i>	<i>-194,6</i>	<i>-190,1</i>	<i>-218,4</i>	<i>-312,9</i>	<i>-279,8</i>
<b>Total: Recursos REF (devengados) ..</b>	<b>444,5</b>	<b>503,1</b>	<b>577,9</b>	<b>559,7</b>	<b>580,8</b>	<b>566,2</b>	<b>477,1</b>

Fuentes: CG de la comunidad canaria, liquidación de los PGE, Comisión Mixta Canarias-Estado y Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

El importe total de las liquidaciones pendientes asciende a 405 millones de euros a favor del Estado, que se ingresarán en 12 anualidades consecutivas comenzando en 2012 (22).

En ese acuerdo se fijó también el procedimiento de cálculo de la compensación por la supresión del IGTE de 2007 en adelante. Tras un período transitorio de dos años, se tomará como punto de partida la compensación definitiva de 2009 (antes de aplicar una reducción de 50 millones), que asciende a 264,46 millones de euros. Esta cantidad se actualizará anualmente con un índice de evolución (uno más la tasa de crecimiento) que es la media de los índices de evolución del PIB regional a precios de mercado y de la recaudación normativa de la comunidad por impuestos cedidos tradicionales (teniendo en cuenta el ITP y AJD, el ISD y las tasas sobre el juego, pero no las tasas afectas a los servicios traspasados) entre 2009 y el año que corresponda. De la cantidad así obtenida se restará una deducción que será de 170 millones en 2010 y 2011. De 2012 en adelante, la reducción de la compensación será igual al 50 por 100 del importe calculado por fórmula, con un mínimo de 100 millones de euros (23).

A la hora de calcular la financiación por caja de Canarias han de tenerse en cuenta también las diferencias entre caja y devengo de los flujos ligados a la compensación por la supresión del IGTE. En particular, durante los años 2002 a 2007 se añade a la financiación devengada (con signo positivo) el importe de las liquidaciones que aparecen en la tabla A.8, que se sustraen de la financiación devengada en cada año pero que no han comenzado a pagarse al Estado hasta 2012. De 2012 en adelante, el importe de las retenciones practicadas para reintegrar los saldos pendientes por este motivo se deducirá de la financiación devengada para pasar a caja. Por otro lado, las liquidaciones correspondientes a 2008, 2009 y 2012, favorables a Canarias, se restan de la financiación definitiva de dichos años (puesto que no se cobraron en los mismos aunque sí se contabilizan en la financiación devengada). Puesto que tales liquidaciones no se han pagado en efectivo sino que han servido para reducir los saldos acumulados pendientes, sus importes no se añaden a la financiación por caja de los ejercicios 2010, 2011 y 2014 en los que se practicaron las liquidaciones correspondientes. Finalmente, las liquidaciones de 2010 y 2011 (35,05 y 4,54 millones favorables al Estado) se suman a la financiación definitiva en 2010 y 2011 y se restan de la misma en 2012 y 2013, que es cuando realmente se pagaron, para pasar a caja.

### III. CÁLCULO DEL FONDO DE SUFICIENCIA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS BAJO EL SISTEMA 2001

La tabla A.9 resume el cálculo del Fondo de Suficiencia (FS) a competencias homogéneas en el año base del sistema 2001 (que es 1999). El valor total del Fondo de Suficiencia en el momento de la puesta en marcha del sistema se conoce a través de los datos para el año base hechos públicos en su día por el Ministerio de Economía y Hacienda (2006). De aquí hay que deducir la financiación asignada a las competencias singulares a 1 de enero de 2002, expresada en valores de 1999. Esta cantidad, que se estimaba de forma aproximada en las versiones de estas series anteriores a 2011, ha podido calcularse ahora con exactitud gracias a los datos proporcionados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, que se recogen en las dos primeras columnas de la tabla expresados en valores de 2002 y 1999 respectivamente.

TABLA A.9

#### CÁLCULO DEL FONDO DE SUFICIENCIA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS EN EL AÑO BASE DEL SISTEMA 2001 (MILLONES DE EUROS)

	COMPETENCIAS SINGULARES 2002		FDO. SUFICIENCIA AÑO BASE	
	[1] Valor 2002	[2] Valor 1999	[3] Todas las competencias	[4] Competencias homogéneas
Cataluña .....	678	559	1.578	1.019
Galicia.....	115	94	2.125	2.030
Andalucía.....	384	317	5.185	4.869
Asturias.....	7	6	634	628
Cantabria.....	66	55	403	349
La Rioja.....	0	0	191	191
Murcia.....	0	0	638	638
C. Valenciana.....	144	119	1.523	1.404
Aragón.....	0	0	624	624
Castilla-La Mancha.....	0	0	1.372	1.372
Canarias.....	167	138	1.879	1.741
Extremadura.....	9	7	1.129	1.122
Baleares.....	30	24	-142	-167
Madrid.....	541	446	-267	-713
Castilla y León.....	0	0	1.774	1.774
<b>Total.....</b>	<b>2.141</b>	<b>1.765</b>	<b>18.646</b>	<b>16.881</b>
GITEn 2002/1999.....		1,2129		

Nota: Valores de 1999, salvo que se indique lo contrario.

Fuentes: Columna [1]: MHAP; columna [2] = columna [1]/GITEn 2002/1999; columna [3]: MEH (2006); columna [4] = columna [3] – columna [2].

Una vez calculado el valor del FS a competencias homogéneas en el año base, la serie se extiende hacia delante actualizando su valor de partida en proporción a la variación del *ITEn* correspondiente (teniendo en cuenta que bajo el sistema anterior Baleares y Madrid tenían un *ITEn* específico por presentar valores negativos del FS). Puesto que todos los traspasos de competencias realizados con posterioridad a la puesta en marcha del sistema 2001 corresponden a lo que siguen siendo en la actualidad competencias no homogéneas, la dotación del FS a competencias homogéneas no se ve afectada por tales traspasos y varía únicamente como resultado de su actualización en proporción a la variación del *ITEn*. La tabla A.10 muestra la serie completa de esta variable hasta el año 2009, que es cuando se produce el último cambio de sistema.

TABLA A.10

**EVOLUCIÓN DEL FONDO DE SUFICIENCIA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS  
BAJO EL SISTEMA 2001 (MILLONES DE EUROS)**

	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cataluña .....	1.019	1.236	1.320	1.358	1.533	1.726	1.853	1.536	1.087
Galicia .....	2.030	2.463	2.630	2.706	3.055	3.439	3.693	3.060	2.165
Andalucía .....	4.869	5.905	6.306	6.488	7.326	8.245	8.855	7.338	5.192
Asturias .....	628	762	814	837	945	1.064	1.143	947	670
Cantabria .....	349	423	452	465	525	591	634	526	372
La Rioja .....	191	231	247	254	287	323	347	288	204
Murcia .....	638	774	826	850	960	1.081	1.161	962	680
C. Valenciana .....	1.404	1.703	1.819	1.871	2.113	2.378	2.554	2.116	1.497
Aragón .....	624	756	808	831	938	1.056	1.134	940	665
Castilla-La Mancha ..	1.372	1.664	1.776	1.828	2.064	2.323	2.495	2.067	1.463
Canarias .....	1.741	2.112	2.255	2.320	2.620	2.948	3.166	2.624	1.857
Extremadura .....	1.122	1.361	1.453	1.495	1.688	1.900	2.040	1.691	1.196
Baleares .....	-167	-202	-216	-222	-241	-258	-280	-251	-178
Madrid .....	-713	-865	-923	-948	-1.073	-1.207	-1.297	-1.075	-760
Castilla y León .....	1.774	2.152	2.298	2.364	2.670	3.005	3.227	2.674	1.892
<b>Total .....</b>	<b>16.881</b>	<b>20.475</b>	<b>21.863</b>	<b>22.497</b>	<b>25.409</b>	<b>28.613</b>	<b>30.725</b>	<b>25.444</b>	<b>18.002</b>
GITEn 2002/1999:									
Nacional .....		1,2129	1,2951	1,3325	1,5046	1,6935	1,8187	1,5072	1,0664
Madrid .....		1,2129	1,2951	1,3294	1,5046	1,6935	1,8187	1,5072	1,0664
Baleares .....		1,2129	1,2951	1,3325	1,4476	1,5465	1,6814	1,5072	1,0664

Nota: 2009 corresponde a la financiación hipotética que cada región habría obtenido en ese ejercicio bajo el sistema antiguo, y no a su financiación real que ya se calculó con el nuevo sistema.



---

COLABORACIONES

**II.**  
**ARQUITECTURA BÁSICA DEL SISTEMA:  
NECESIDADES DE GASTO Y  
DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA**

# NECESIDADES Y GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (\*)

Francisco PÉREZ

*Universitat de València e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie)*

Vicent CUCARELLA

*Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie)*

## Resumen

Este trabajo propone criterios para abordar el debate sobre la suficiencia y la distribución de recursos entre comunidades autónomas a partir de estimaciones de sus necesidades relativas. El análisis se basa en una métrica explícita que aplica el «principio del anonimato» al cálculo de las necesidades asociadas a los servicios de educación y sanidad, las dos principales funciones de gasto de las comunidades autónomas y pilares del Estado del bienestar. Las conclusiones del análisis confirman que la dispersión de recursos por habitante de los modelos de financiación no se explica por las necesidades y representa un riesgo de trato desigual a los usuarios de los servicios públicos en las distintas comunidades.

*Palabras clave:* financiación autonómica, necesidades de gasto, sector público, equidad, sanidad, educación.

## Abstract

This paper proposes criteria for the debate on the adequacy and distribution of resources among the Spanish regions based on the calculation of their relative expenditure needs. The analysis rests on an explicit metric that uses the *anonymity principle* to calculate the needs of education and health. These services are the two main expenditure functions of the autonomous regions and the pillars of the Welfare State. The conclusions of the analysis confirm that the dispersion of resources per inhabitant in the current funding models cannot be explained by the differences in expenditure needs. This entails a risk of treating users of public services unequally across the different regions.

*Key words:* regional funding, expenditure needs, public sector, equity, health and education.

*JEL classification:* H51, H52, H72, H73, H75.

## I. INTRODUCCIÓN

LOS resultados del modelo de financiación autonómica aprobado a finales de 2009 y actualmente vigente han vuelto a poner de manifiesto las importantes diferencias entre comunidades autónomas en ingresos y gastos por habitante. Pero, a diferencia de lo sucedido en etapas anteriores, los desajustes entre estas dos variables dentro de cada comunidad se han generalizado, existiendo déficits en la totalidad de las mismas, aunque de magnitud muy desigual en cada caso.

Como consecuencia de esta última circunstancia, a los recurrentes debates acerca de los criterios que deben guiar y los que *de facto* determinan la distribución de recursos entre comunidades, se ha añadido durante la crisis otro, referido a la suficiencia global de los recursos del conjunto de las comunidades. Que existe un problema de insuficiencia general es un elemento común de las valoraciones que los gobiernos autonómicos han trasladado en marzo de 2014 al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, como primer paso para iniciar las discusiones sobre la revisión del actual modelo (1). La justificación más frecuente de este punto de vista es que no se han visto cumplidas las previsiones reco-

gidas en el preámbulo de la Ley 22/2009, en lo que se refiere a la mejora de la financiación para las funciones del Estado del bienestar desempeñadas por las comunidades autónomas. Según los datos disponibles, los ingresos reales por habitante de las haciendas regionales se han reducido respecto a los de 2007, de modo que no han existido mejoras. Como consecuencia de esa caída de ingresos, los gobiernos autonómicos han tenido que abordar significativos ajustes de sus gastos para volver a acercarse al equilibrio presupuestario que la mayoría de ellos lograba en los años de expansión. Esta aproximación al equilibrio se ha producido de manera significativa en 2012 y 2013, aunque no ha concluido y es desigual entre comunidades.

En la situación actual se pueden distinguir, por tanto, dos problemas diferentes en cuanto a la relación entre necesidades y gastos de las comunidades. El primero se refiere a la suficiencia global del conjunto de las comunidades. Es decir, si los recursos de los que disponen les permiten atender las funciones que tienen encomendadas sin incurrir en déficit. Si así fuera, existiría equivalencia entre necesidades, ingresos y gastos. La existencia de déficit es, obviamente, una prueba de insuficiencia de los ingresos para cubrir los gastos, pero no de la impo-

sibilidad de atender las necesidades, pues podría estar gastándose de manera ineficiente y también sin necesidad que lo justifique, o podrían subirse los impuestos autonómicos. Tampoco la ausencia de déficit es condición suficiente de que no hay insuficiencia, pues podrían los gastos ajustarse a los ingresos —por decidirse no incurrir en déficit o por falta de capacidad de financiarlo— pero existir necesidades justificadas que no son atendidas.

En cuanto al segundo problema, las insuficiencias asociadas a situaciones de inequidad horizontal se plantean fundamentalmente en términos relativos: cuando la distribución de recursos entre comunidades no responde en la misma medida a las necesidades de cada una. Haya o no déficit, en este caso los gastos no pueden tomarse como un indicador homogéneo de necesidades, pues la restricción presupuestaria condiciona las decisiones de gasto. Una cuestión clave para valorar la inequidad horizontal es, por tanto, la selección de los criterios con los que evaluar las necesidades de manera objetiva fuera del contexto del gasto actual.

Este trabajo analiza los dos problemas anteriores, centrándose sobre todo en el segundo y reconociendo de entrada las dificultades que se plantean. En todo caso, una revisión ordenada de los criterios que pueden seguirse para abordarlos ayuda a identificar los obstáculos y puede resultar útil en los debates abiertos mencionados.

El contenido del resto del trabajo es el siguiente. En la sección II nos preguntaremos sobre qué base puede decirse que existe un problema global de insuficiencia del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común en la actualidad. En la sección III revisaremos la cuestión de la insuficiencia relativa entre comunidades a la luz de la experiencia internacional y la literatura especializada. En la sección IV presentaremos un esquema analítico para calcular las necesidades de gasto en las comunidades autónomas, teniendo en cuenta las circunstancias que pueden intensificar las necesidades por habitante y su coste. El criterio básico en el que se apoya el enfoque es el «principio del anonimato» —es decir, que el trato recibido no dependa de quién padece el problema sino de la intensidad y consecuencias del mismo—, ampliamente utilizado en el análisis de la equidad y la construcción de índices de desigualdad y bienestar. Basándonos en el esquema analítico, en la sección V presentaremos datos, provisionales y parciales, que permiten acotar las diferencias de necesidad por habitante de las comunidades autónomas justificables por la estructura

demográfica, la dispersión de la población sobre el territorio y los distintos niveles de precios. En la sección VI se comparan las diferencias de necesidades por habitante entre comunidades resultantes de las estimaciones realizadas con las diferencias de gasto que existen en la actualidad. Por último, la sección VII ofrece las principales conclusiones.

## II. ¿INSUFICIENCIA FINANCIERA GLOBAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

Determinar la suficiencia financiera es inseparable de la valoración de las necesidades y esta es, sin duda, una cuestión de preferencias colectivas y de la interpretación de las mismas hecha por los gobiernos. Cuando existen varios niveles de gobierno, esa interpretación puede diferir entre ellos y las discrepancias pueden resolverse de manera distinta según las reglas de financiación de los gobiernos subcentrales: mediante tensiones entre estos y el centro cuando se considera que el criterio de la hacienda central es clave porque de él dependen la recaudación normativa y sus transferencias de nivelación; o mediante subidas o bajadas de impuestos cuando la corresponsabilidad fiscal es elevada.

En España, formalmente la corresponsabilidad fiscal ha avanzado, pero en la práctica las discusiones sobre la suficiencia siguen ancladas en el volumen de la recaudación normativa y las transferencias, es decir, en el reconocimiento al Gobierno central de un papel determinante en la valoración de las necesidades a través de los ingresos que ofrece el sistema y su comparación con los gastos realizados.

Valorar las necesidades por los gastos realizados —como tienden a hacer las comunidades— es una aproximación cuestionable, porque resulta condicionada por la restricción presupuestaria y la capacidad de obtener financiación. Los ingresos no financieros son, en este sentido, una referencia básica porque tampoco en el ámbito de las decisiones públicas puede existir un desequilibrio financiero permanente por muy importantes que sean las necesidades. Así pues, en un horizonte de medio y largo plazo solo se pueden atender aquellas cuyo gasto no genera un déficit estructural sustancial.

Desde esta perspectiva, la suficiencia global de las comunidades requiere garantizar la sostenibilidad financiera de las administraciones públicas en un horizonte temporal amplio. Ahora bien, esta condición es necesaria pero no suficiente pues,

cumpléndose mediante presupuesto público equilibrado a medio-largo plazo, la suficiencia de los recursos dedicados a determinadas funciones requiere, además, que la financiación disponible se corresponda con la prioridad que otorgan las administraciones públicas a esas necesidades.

En este contexto, cuando se habla de insuficiencia financiera global de las comunidades autónomas se hace referencia a un posible desajuste entre recursos y necesidades asociadas a servicios públicos fundamentales que puede tener tres distintos orígenes: un desajuste temporal durante los años de la crisis entre los recursos fiscales obtenidos por las comunidades (y en general por las administraciones públicas) y los gastos comprometidos por las mismas (déficit coyuntural); un desajuste global y permanente de ingresos y gastos públicos (déficit estructural de las administraciones públicas); un reparto de las fuentes tributarias entre los distintos niveles de gobierno que no atribuye a las comunidades recursos suficientes para atender las necesidades asociadas a las funciones prioritarias que se les encomiendan, lo que se conoce en la literatura como desequilibrio vertical.

Las tres causas generan insuficiencia. No obstante, según cuál sea la causa, el remedio requerido será uno u otro. En el primer caso la solución vendrá de la mano de la recuperación económica, mientras que en el segundo será necesario revisar las políticas de ingresos y gastos públicos para hacerlas financieramente consistentes. En cambio, en el tercero de los supuestos lo que se requiere es una revisión de la asignación de recursos fiscales dentro del sector público, en función de las prioridades de los objetivos asociados a cada función de gasto y la atribución de las mismas a cada nivel de gobierno. Por tanto, evitar el desequilibrio vertical requiere un reparto adecuado de las fuentes tributarias, que permita que opere la corresponsabilidad fiscal, y un diseño correcto de las transferencias de nivelación en la medida en que sean necesarias para compensar las diferencias de capacidad fiscal. Pero, además, se requiere una referencia sobre cuánto gastar en cada función, lo que equivale a algún tipo de acuerdo sobre la prioridad de las distintas funciones de gasto (2).

El Programa de Estabilidad del Reino de España (PERE) contempla estas tres cuestiones y presenta el punto de vista del Gobierno sobre las mismas. Por una parte, reconoce la existencia de un déficit coyuntural y también estructural de las administraciones públicas, proponiendo una estrategia para reducir el primero y eliminar el segundo en el hori-

zonte 2017. En el caso particular de las comunidades autónomas, el objetivo es que su déficit oficial desaparezca en ese ejercicio. Para alcanzarse estos objetivos deberían incrementarse los ingresos gracias a la recuperación del crecimiento y mediante una reforma fiscal y, sobre todo, reducirse los gastos. En este sentido, el PERE define ajustes para todas las funciones y cada uno de los niveles de gobierno en el horizonte considerado, que constituyen la respuesta del Gobierno a la cuestión de las prioridades a la que nos referíamos (cuadro n.º 1).

Para valorar las implicaciones de la trayectoria reciente y prevista del gasto real en algunas de las funciones de gasto hasta 2017 puede considerarse su evolución y la de algún indicador simple de necesidad, como la población. El gráfico 1 realiza esa aproximación durante el periodo 2007-2017, para el conjunto del gasto autonómico y las dos principales funciones del mismo, la educación y la sanidad. Al valorar estas trayectorias resulta clave si se considera que en 2007 había suficiencia, o no. Si creemos al preámbulo de la Ley 22/2009, en esas fechas había insuficiencias que corregir; en ese caso, en 2017 las habrá en mayor medida, pues los niveles de gasto real por habitante van a ser inferiores, sobre todo en el caso de la educación pero también en el de salud. La valoración sería otra si se considera que en 2007 había exceso de recursos, como consecuencia del *boom* y a la vista de que muchas comunidades no tenían déficit. Para reflexionar sobre esta cuestión se puede observar que el perfil de las series del gráfico 1, y el dato de que el gasto real per cápita en educación se situaría en 2017 en un 102 por 100 del año base (2000 = 100) mientras que el de salud se situaría en un 116 por 100 (3).

La cuestión de la suficiencia también puede contemplarse desde una perspectiva comparada. Dado que los niveles de descentralización son muy dispares entre países y los contenidos competenciales de cada nivel de gobierno muy diversos, el ejercicio se limita a comparar el gasto público (agregado a todos los niveles de gobierno) en sanidad y educación que realizan los países. En España se concentra casi por completo actualmente en las comunidades autónomas, pero en otros países está en manos de distintos niveles de gobierno. El gráfico 2 muestra el gasto por habitante en cada una de estas funciones en relación con el PIB por habitante, a paridad de poder de compra, para el último año disponible. En los dos gráficos se representa también para España el objetivo 2017 del PERE. A la vista de estos datos se observa que el esfuerzo que realiza España en ambos casos se encuentra, dado su nivel de ren-

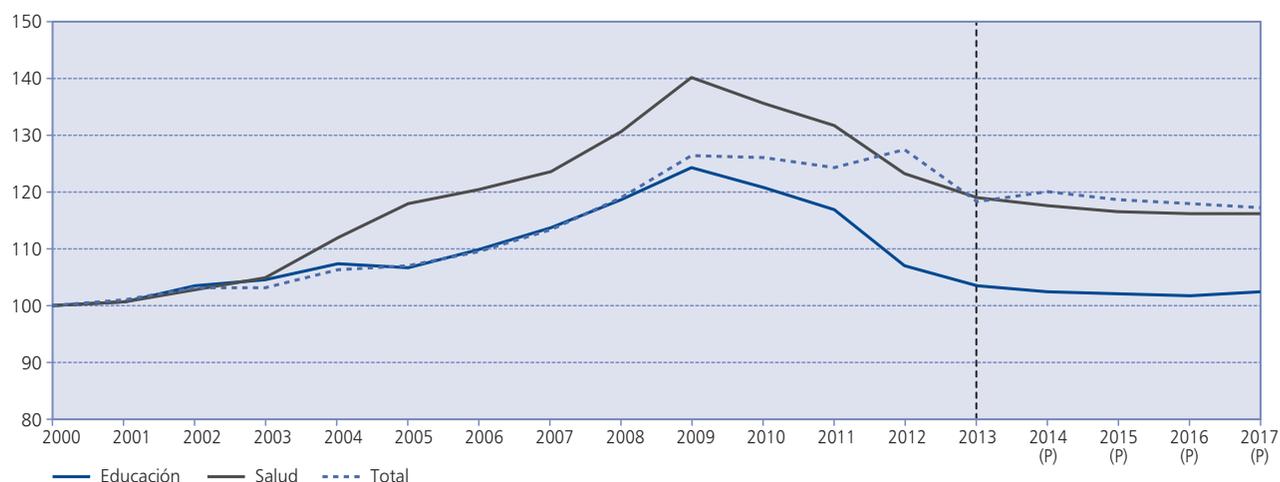
CUADRO N.º 1

**SÍNTESIS DE LAS PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD DEL REINO DE ESPAÑA, 2014-2017 (EN PORCENTAJE DEL PIB)**

	EN PORCENTAJE DEL PIB					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Presupuesto de las AA.PP.</b>						
Total AA.PP. (sin reestructuración bancaria)						
<i>Ingresos</i> .....	37,17	37,76	38,50	38,80	38,90	39,00
<i>Gastos (sin reestructuración bancaria)</i> .....	44,01	44,38	44,00	43,00	41,70	40,10
<i>Saldo: capacidad (+) o necesidad (-) de financiación</i>	-6,84	-6,62	-5,50	-4,20	-2,80	-1,10
<i>Saldo estructural</i> .....		-2,00	-1,30	-1,00	-0,50	0,10
<i>Saldo estructural primario</i> .....		1,40	2,20	2,60	3,20	3,80
Distribución del saldo entre administraciones						
<i>Adm. Central (sin reestructuración bancaria)</i> .....	-4,21	-4,33	-3,50	-2,90	-2,20	-1,10
<i>Comunidades autónomas</i> .....	-1,86	-1,54	-1,00	-0,70	-0,30	0,00
<i>Corporaciones locales</i> .....	0,22	0,41	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Administraciones de la Seguridad Social</i> .....	-0,99	-1,16	-1,00	-0,60	-0,30	0,00
<b>Estructura del gasto total AA.PP.</b>						
01. Servicios públicos generales .....	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1	6,4
02. Defensa .....	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8
03. Orden público y seguridad .....	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	1,8
04. Asuntos económicos .....	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	3,5
05. Protección de medio ambiente .....	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
06. Vivienda y servicios comunitarios .....	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
07. Salud .....	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	5,3
08. Activ. recreativas, cultura y religión .....	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,1
09. Educación .....	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	3,9
10. Protección social .....	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	16,4
<b>Gasto total</b> .....	<b>47,8</b>	<b>47,8</b>	<b>47,8</b>	<b>47,8</b>	<b>47,8</b>	<b>40,1</b>

Fuente: Gobierno de España y elaboración propia.

**GRÁFICO 1**  
**EVOLUCIÓN PREVISTA DEL GASTO REAL PER CÁPITA EN EDUCACIÓN, SANIDAD Y TOTAL (\*)**  
**(ÍNDICE 2000 = 100)**

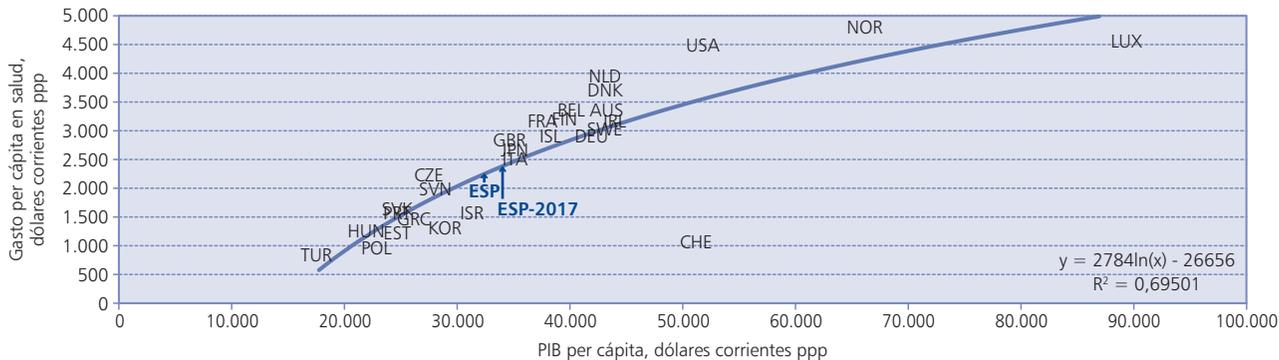


Nota: (\*) Proyección realizada a partir del Programa de Estabilidad del Reino de España 2014-2017.

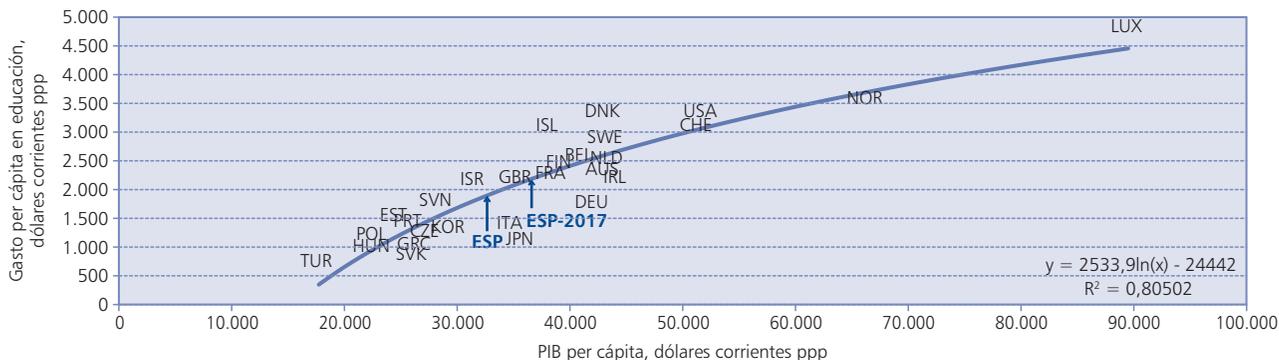
Fuentes: INE, Gobierno de España y elaboración propia.

GRÁFICO 2  
**GASTO PÚBLICO PER CÁPITA EN SALUD Y EDUCACIÓN. COMPARACIÓN INTERNACIONAL EN RELACIÓN CON EL PIB PER CÁPITA (DÓLARES CORRIENTES PPP), 2012 (\*)**

**A) Salud**



**B) Educación**



Nota: Para Austria, Islandia, Corea, Suiza y Turquía los datos son de 2011.  
 Fuentes: OCDE, Gobierno de España y elaboración propia.

ta, en línea con las tendencias de los países desarrollados, aunque algo por debajo de las mismas. El cumplimiento de los objetivos para 2017 significará una mayor desviación, tanto en sanidad como en educación pero proporcionalmente mayor en esta última.

La valoración del gasto en una función en relación con el PIB ofrece un indicador de esfuerzo financiero-fiscal del país, pero es posible que se vea influido por otros factores (4), tanto en el gasto como en los resultados. En este último sentido es importante la eficiencia con la que se gasta, pues los resultados pueden ser insatisfactorios porque los recursos no se aprovechan adecuadamente. En ese caso, la corrección de los problemas debe venir de gastar mejor y no necesariamente de gastar más. Por esta razón, para completar estas impresiones generales sobre la insuficiencia global de las comunidades autónomas, el gráfico 3 relaciona los recursos dedicados a educación y sanidad con indicadores

internacionales simples de resultados en ambos campos actualmente disponibles, en distintos informes de la OCDE. El esfuerzo financiero público en estos servicios está positivamente relacionado con los resultados obtenidos, pero los coeficientes de determinación de las relaciones entre las variables son relativamente bajos, indicando que otras variables también son relevantes.

En educación se puede considerar el promedio de los niveles alcanzados en comprensión lectora y matemáticas en el Informe PISA (OCDE, 2013b) por los jóvenes de 15 años (gráfico 3.A). Los resultados muestran que España se encuentra muy por debajo de la media, y no debería descartarse que —además de insuficiencia financiera— exista un problema de ineficiencia en el empleo de los recursos (5).

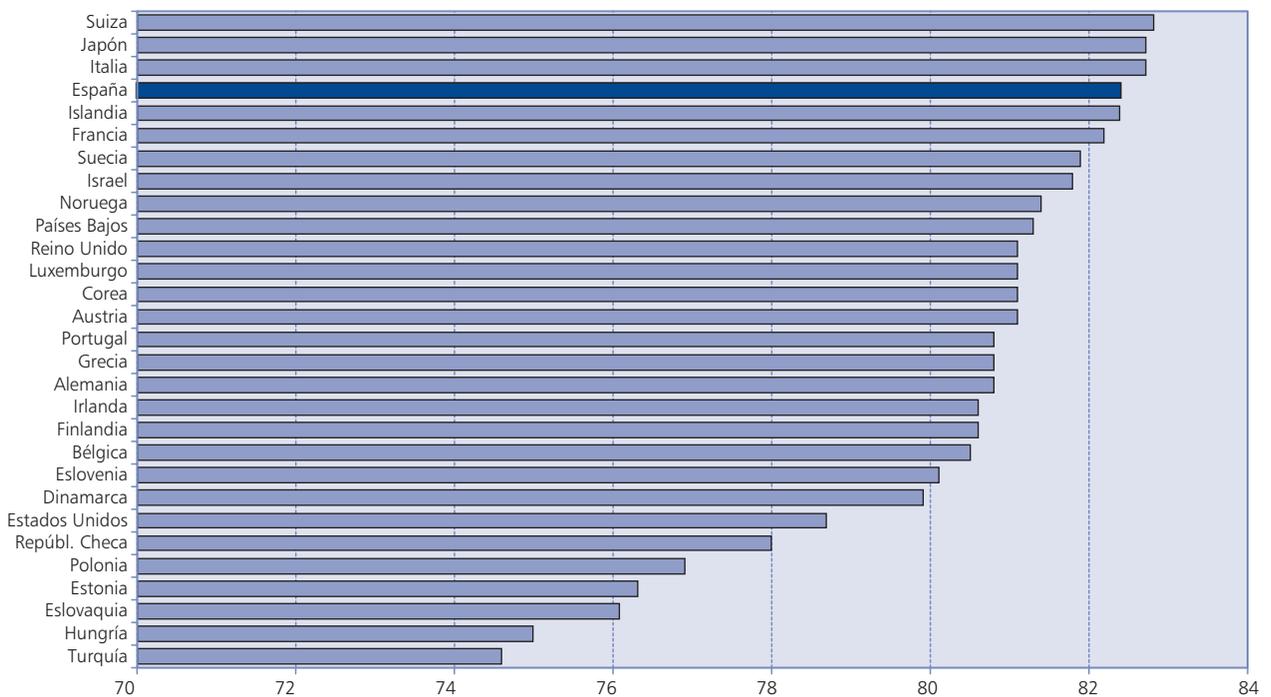
En cuanto a la sanidad, España se sitúa en posiciones destacadas en esperanza de vida al nacer

### GRÁFICO 3 RESULTADOS EDUCATIVOS Y SANITARIOS

#### A) Informe PISA. Promedio de las pruebas de comprensión lectora y matemáticas, 2012



#### B) Esperanza de vida al nacer, 2011



Fuente: OCDE y elaboración propia.

(gráfico 3.B) y también en satisfacción con los servicios de salud (6). Por tanto, en este caso cabe decir que, al menos en términos de los indicadores generales de resultados, no se aprecian problemas básicos de ineficiencia en el gasto sanitario.

Las conclusiones acerca de la existencia de un problema de suficiencia global del conjunto de las comunidades en relación con las necesidades educativas y sanitarias son tres. Desde una perspectiva temporal, la relación entre los índices de necesidades y gasto ha empeorado durante los años de crisis y previsiblemente lo seguirá haciendo hasta 2017. En segundo lugar, España no gastaba más en 2012 en estas funciones de lo que le corresponde por su nivel de renta y la reducción del gasto prevista hasta 2017 la alejará de las tendencias internacionales, en especial en educación. En tercer lugar, según algunos indicadores de resultados educativos, además de un problema de insuficiencia existe otro de ineficiencia, algo que no se aprecia en el caso de la sanidad.

### III. INSUFICIENCIAS RELATIVAS E INEQUIDAD HORIZONTAL

La segunda cuestión a debate es si las sustanciales diferencias en financiación y gasto por habitante entre comunidades —en especial entre las comunidades forales y las de régimen común, pero también entre estas últimas— son explicables por necesidades objetivas distintas. Si así fuera, pese a la desigualdad de recursos o gastos per cápita, no podría hablarse de inequidad horizontal o insuficiencia. En caso contrario, si la desigualdad de recursos o gastos no puede objetivarse sí existiría ese problema.

Ni mantener el presupuesto equilibrado ni que cada región haga depender los gastos de sus ingresos fiscales (corresponsabilidad fiscal) elimina posibles problemas de inequidad horizontal. Por una parte, las comunidades presentan diferencias notables de capacidad fiscal, de modo que el presupuesto de dos comunidades podría estar equilibrado y su capacidad de atender a las necesidades ser muy distinta. Además, si sus necesidades de gasto por habitante fueran diferentes, disponer de unos mismos recursos no les garantizaría poder ofrecer el mismo nivel real de servicios. Asimismo, si los ingresos no guardan la misma proporción con las necesidades en todos los casos, el equilibrio presupuestario no permite atender aquellas al mismo nivel.

Por consiguiente, disponer de criterios para evaluar las necesidades, si no completamente objetivos sí al menos basados en suficiente consenso, es un

objetivo importante aunque también complejo. La experiencia española, la internacional y la literatura especializada ofrecen pruebas abundantes de lo último, como reflejan las discusiones abiertas en muchos países sobre esta cuestión.

En España, los modelos de financiación autonómica de las comunidades de régimen común aprobados desde mediados de los ochenta han contemplado factores diversos como determinantes de las necesidades: población, estructura demográfica, superficie, dispersión, insularidad, renta por habitante. El peso reconocido a los mismos tuvo inicialmente como objetivo replicar la distribución de recursos previamente existente, basada en la valoración de los traspasos por el «método del coste efectivo». Posteriormente se pasó a utilizar un criterio mixto, que combinaba la mayor información disponible sobre factores de coste de los servicios (por ejemplo, por grupos de edad en el caso de la sanidad) con otros elementos menos objetivados que resultaban de las negociaciones políticas. Conforme avanzó la transferencia de la educación y la sanidad, el coste se centró más en la «población ajustada», pero en realidad siguió respetándose el *statu quo* y, con ello, la importancia en los procesos de negociación de los elementos políticos y los ajustes *ad hoc* en muchas ocasiones carentes de base técnica. En cada modelo la justificación técnica de los mismos fue encomendada a instrumentos cambiantes, como las modulaciones o los fondos especiales, que han pasado a ser los responsables de mantener importantes disparidades de financiación. En la medida en que el «habitante ajustado» sea el resultado de reconocer las diferencias de necesidad o coste unitario, estas disparidades de financiación por habitante ajustado equivalen a admitir que la distribución de los recursos no responde a las necesidades.

La valoración de las diferencias de ingresos y de gastos entre comunidades por los gobiernos regionales es muy dispar, pudiendo resumirse las posiciones en dos grupos. En un primer grupo se encuentran los que consideran que la distribución de recursos debería responder mucho más al criterio de igualdad por habitante ajustado (Andalucía, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia, Baleares, Canarias). En el segundo, los que entienden que el actual cálculo de necesidades por habitante ajustado no otorga suficiente peso a los factores distintos de los demográficos (Aragón, Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha) (7).

Esta disparidad de criterios entre distintos gobiernos subcentrales no es infrecuente en el ámbito

internacional, tanto con la financiación de los estados, *länder* o provincias como en relación con la financiación de los gobiernos locales. La diversidad de las competencias situadas en cada nivel de gobierno hace difícil afirmar hasta qué punto los países reconocen factores no poblacionales al cuantificar las necesidades para un mismo tipo de competencias. Existen muchos ejemplos de fórmulas complejas en las que aparecen variables semejantes a las consideradas en España: estructura demográfica, otros factores que pueden intensificar las necesidades de algunos grupos de población, costes asociados a la prestación de los servicios en función de las características del territorio o el nivel de renta, etcétera. También son muy diversos los pesos reconocidos a estos factores en cada país, en función de las competencias descentralizadas, la diversidad de características geodemográficas de las regiones de cada país—que no es la misma entre territorios de Canadá o Australia que en Alemania o España— y de los procesos políticos que han conducido a las fórmulas de estimación de las necesidades (8).

Los analistas distinguen dos cuestiones: la importancia de tener en cuenta las diferencias de necesidad por habitante de los distintos territorios y las posibilidades de medir esas diferencias de manera satisfactoria. En cuanto a lo primero, existe un limitado acuerdo sobre que, para limitar las diferencias entre los gobiernos subcentrales de cara a la igualación de los servicios que reciben sus ciudadanos, es más importante igualar las capacidades fiscales de los territorios—que son amplias, dado el abanico de niveles de renta dentro del mismo país— que las diferentes necesidades por habitante (Shah, 2008 y 2012). La razón para sostener este punto de vista es que sobre lo primero existe evidencia abundante que indica que la capacidad fiscal de los territorios es muy distinta, mientras que en el segundo aspecto la evidencia es mucho más casual e imprecisa. Sin embargo, numerosos países atienden también a la cuestión de la igualación de las necesidades, implementando fórmulas para dar respuesta al problema que representa su cálculo, teniendo en cuenta las frecuentes limitaciones de la información disponible. Algunos autores consideran que, pese a ello, conviene atender tanto a las diferencias de capacidad como de necesidad y advierten que las fórmulas simples, basadas en pocas variables que aproximen su efecto, funcionan mejor que las complejas construidas en algunos países cuando las limitaciones de información son menores (Boex y Martínez-Vázquez, 2007).

Los problemas de cálculo de las necesidades son importantes y la valoración de los métodos y acuer-

dos a los que se llega en los países en este sentido muestra un abanico de puntos de vista y experiencias muy diverso. Por una parte, los autores reconocen que puede ser razonable tener en cuenta que algunas características demográficas o territoriales son bastante distintas entre regiones o localidades y pueden tener impacto sobre las necesidades, pero su importancia efectiva sobre el gasto depende de diversos factores: las funciones descentralizadas y la covarianza del gasto de las mismas; el tamaño de los territorios y de los gobiernos; la intensidad de las diferencias en las características de las regiones y su impacto sobre las funciones de gasto consideradas (9).

Por otra parte, son frecuentes los ejemplos de reconocimiento de factores cuya influencia en el gasto no ha sido suficientemente probada. Los especialistas consideran que, en realidad, la medición de las necesidades suele ser el resultado tanto de ejercicios empíricos como del proceso político. Casi en ningún caso se puede considerar que responde a criterios de optimización apoyados en funciones de producción y costes de los servicios bien fundamentados, ni en funciones de bienestar que definan de manera precisa los objetivos perseguidos por los gobiernos en nombre de sus ciudadanos. En esas circunstancias, Vaillancourt y Bird (2006) consideran que es la aplicación duradera y pacífica de los criterios de necesidad utilizados lo que los legitima, más que la corrección u objetividad de las fórmulas en los que se fundamentan.

En muchas experiencias internacionales el método de cálculo de necesidades responde a los criterios normativos del Gobierno central, pero estos están basados no en referencias objetivas sino en la tradición (como sucede en España con el *statu quo*) o, simplemente, en la capacidad de influencia política o la singularidad institucional de los territorios. Un ejemplo de esto en España serían las comunidades forales. Sin embargo, en ocasiones se interpreta que las diferencias de gasto observadas son la prueba empírica de que las necesidades son diferentes (10). López-Laborda y Zabalza (2011) defienden, en esta línea, la correspondencia global entre los recursos garantizados por el sistema de financiación de las comunidades y las necesidades de las mismas; y afirman que el resultado de combinar criterios objetivos y acuerdos políticos debe ser considerado «el mejor indicador empírico de lo que las partes entienden por necesidades relativas» (11). Este punto de vista no tiene en cuenta que el conjunto de fondos de los sistemas de financiación incluye recursos expresamente asignados para mantener el *statu quo*. En

estas circunstancias, unos gastos ajustados a los recursos revelan tanto lo que los gobiernos reconocen como necesidades relevantes como la distinta restricción presupuestaria de cada comunidad. En otras palabras, considerar como necesidades reconocidas por el modelo de financiación los recursos que el mismo ofrece implica aceptar que las comunidades históricamente mejor dotadas ingresan más porque sus necesidades son mayores. Un argumento similar, a escala individual, implica suponer que los individuos pobres tienen menos necesidades porque así lo revelan sus menores gastos, cuando en realidad sus gastos reflejan tanto sus necesidades como la posición de su restricción presupuestaria.

Dos aspectos de particular importancia en la evaluación de las necesidades tienen que ver con la existencia de economías y deseconomías de escala y con la dispersión. En relación con lo primero, se ha discutido mucho sobre la forma de la curva de costes medios de los servicios —decrecientes, en forma de U—, pero la respuesta puede depender del servicio considerado, del tamaño de las unidades en las que este se organiza y de la disposición a cooperar entre ellas y entre las jurisdicciones vecinas (Dafflon y Mischer, 2008). En lo que se refiere al efecto de la superficie, la densidad y la dispersión —cuestión muy controvertida en España—, algunos autores advierten que es importante diferenciar la parte de los mismos que constituyen verdaderos factores de coste de otros elementos que inciden en la demanda a través de las decisiones de gasto de los gobiernos. Una jurisdicción menos poblada o dispersa puede tener mayores necesidades (12), pero si dispone de mayores recursos por habitante y acerca más los servicios educativos o sanitarios o los dota mejor se observará un mayor gasto que no se deriva necesariamente de que sea más costoso el servicio, sino de que puede deberse también a que se ofrece con mayor calidad o accesibilidad.

Por último, algunos analistas señalan que tan importantes pueden ser los costes unitarios asociados a la dispersión o a la baja densidad como los derivados de la congestión o los niveles de precios de regiones con distinto nivel de renta. Este elemento es relevante, sobre todo, en el caso de factores territorialmente fijos o cuasifijos y con un gran peso en el gasto, como el trabajo (López-Casanovas y Padró-Miquel, 2000; Tingwall, 2008; Spasojevic, 2008).

Las asimetrías observadas en el reconocimiento de los factores que condicionan el coste —incluyendo algunos de ellos en las fórmulas e ignorando

otros— confirman que los sistemas de valoración de necesidades de gasto son complejos y los procesos políticos cuentan tanto o más que los elementos empíricos. Esto es compatible con que los cálculos sean presentados en los documentos normativos mediante fórmulas detalladas, cuyo fundamento dista en muchos casos de ser objetivo y estar adecuadamente documentado.

#### IV. CRITERIOS PARA CALCULAR LAS NECESIDADES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Con la prudencia que requieren el reconocimiento de los problemas descritos en el punto anterior, en este apartado se propone una métrica para ordenar el cálculo de necesidades de gasto en las comunidades autónomas españolas. Nuestro propósito será objetivar, hasta donde sea posible, las diferencias de gasto entre comunidades (13) y mostrar la distancia entre los resultados del ejercicio realizado y la realidad actual.

Dado el muy distinto tamaño de las comunidades, el análisis será presentado en términos per cápita y distinguirá tres tipos de factores que influyen en el gasto:

1) Factores demográficos, como la edad, que intensifican o reducen las necesidades de servicios por habitante: por ejemplo, las necesidades sanitarias y educativas de ciertos grupos de población.

2) Factores que afectan al coste unitario de prestación de los servicios por circunstancias que no están bajo el control de las comunidades autónomas: por ejemplo, las características del territorio y la distribución de la población sobre el mismo, o el nivel general de precios.

3) Factores que intensifican el gasto debido a decisiones de las comunidades autónomas: por ejemplo, las referidas a la inclusión de ciertas prestaciones o servicios, o las decisiones sobre los salarios o condiciones de trabajo de cada grupo de empleados públicos.

El tercer tipo de factores no debe ser considerado en un cálculo de necesidades orientado a comparar comunidades entre sí de manera objetiva. No obstante, puede ser relevante evaluar su importancia para explicar qué parte de las diferencias observadas de gasto por habitante se debe a estos u otros factores —como la mayor o menor disponibilidad de

recursos— que no tienen su origen en necesidades evaluables con criterios estándar.

La guía básica que orientará la estimación de las diferencias de necesidad por habitante será el principio del anonimato, utilizado en el análisis de la equidad, la desigualdad y el bienestar (Rawls, 2006). Según el mismo, las diferencias de necesidad reconocidas no deben depender de a qué comunidad afecten o beneficien y, por ello, deben ser estimadas con criterios homogéneos para todas. Para seguir este criterio se deben identificar qué circunstancias generan más necesidades en unas comunidades u otras pero evaluarlas de igual modo en todas ellas, ponderando en cada una de las comunidades la intensidad con la que se ve afectada.

Los factores incluidos en el primer grupo pueden ser objetivados con relativa facilidad, siguiendo dicho principio. Por ejemplo, se distinguen tantos grupos de población como diferencias de necesidades sanitarias se reconozcan estimando la intensidad de la demanda de servicios correspondiente a cada grupo en el conjunto de España y se evalúa el peso de cada grupo de edad en cada comunidad.

Los factores del segundo grupo también deben ser tratados del mismo modo, aunque las dificultades que ello plantea sean mayores: se deben identificar las circunstancias que generan mayor coste, definiendo un criterio de evaluación de dicho coste común a todas las comunidades y estimando objetivamente la distinta incidencia de la circunstancia que intensifica el coste en cada comunidad.

Para desarrollar estos criterios daremos tres pasos, calculando primero las necesidades asociadas a un determinado volumen de población ( $N$ ), corrigiéndolas a continuación para estimar las necesidades de gasto estandarizadas ( $NG$ ) y, en tercer lugar, las necesidades de gasto ajustadas ( $NGA$ ).

## 1. De la población (P) a las necesidades de gasto (N)

Para hacer operativos los criterios enunciados podemos utilizar la notación siguiente. Sea  $i$  la función de gasto (sanidad, educación),  $j$  el grupo de población y  $k$  la comunidad autónoma en cuestión.

Denominamos  $P_{ijk}$  a la población del grupo cuyas necesidades deben ser atendidas con una intensidad determinada en una comunidad. El peso de dicho grupo en la población de la comunidad  $k$  es  $p_{ijk} = P_{ijk}/P_k$  y en el grupo de población  $j$  es  $q_{ijk} = P_{ijk}/P_j$ .

Denominamos  $\alpha_{ij}$  al coeficiente que mide la intensidad relativa de necesidad del servicio  $i$  correspondiente a un individuo del grupo  $j$ . Siguiendo el principio del anonimato, el coeficiente  $\alpha$  es el mismo para todos los individuos del grupo, con independencia de su comunidad de residencia.

Denominamos  $g_i$  al gasto por habitante en la función  $i$ . Aplicando de nuevo el principio del anonimato, este gasto unitario es considerado igual en toda España, pues las singularidades de las comunidades se tendrán en cuenta a través de otras variables.

Si no existen rasgos idiosincráticos de las comunidades que implican diferencias de coste unitario en la prestación de los servicios, los factores que influyen en las necesidades a atender hasta ahora mencionadas dan lugar al siguiente cálculo de necesidades de gasto de cada comunidad.

Denominamos  $N_{ik}$  a las necesidades de gasto del servicio  $i$  que deben ser atendidas en la comunidad  $k$ . Se calculan mediante la expresión [1]:

$$N_{ik} = \sum_j P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \quad [1]$$

Para el conjunto de los servicios considerados, las necesidades de gasto  $N_k$  de la comunidad  $k$  serán:

$$N_k = \sum_i N_{ik} = \sum_i \sum_j P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \quad [2]$$

Análogamente, para el agregado de las comunidades consideradas, las expresiones anteriores serán:

$$N_i = \sum_k N_{ik} = \sum_k \sum_j P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \quad [3]$$

$$N = \sum_i N_i = \sum_k N_k = \sum_k \sum_i \sum_j P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \quad [4]$$

## 2. Necesidades de gasto estandarizadas (NG)

Consideramos que el coste medio de prestación de los servicios a un mismo grupo de población puede diferir de unas comunidades a otras debido a factores que no dependen del Gobierno de la comunidad. Para aplicar ahora el principio del anonimato es necesario, como en el cálculo de las necesidades, descomponer ese diferencial de coste en dos componentes: el coste estándar asociado a la circunstancia considerada y un indicador de la intensidad con la que el problema se plantea en cada comunidad. Por ejemplo, si el factor de coste es la dispersión de la población, debe distinguirse entre el coste estándar adicional que supone en España atender a población que habita en núcleos urbanos por debajo de cierto tamaño —en los que podría

no haber centro sanitario o educativo y si se instala se eleva el coste— y el peso de esa población en cada comunidad, en el correspondiente grupo de usuarios considerado.

Denominamos  $\beta_{ijh}$  al coeficiente de intensificación de coste estándar para España correspondiente al factor de coste  $h$  (por ejemplo, dispersión de población o superficie).

Denominamos  $Q_{ijkh}$  a la población usuaria del servicio  $i$  e integrante del grupo  $j$  atendida en la comunidad  $k$  en condiciones que representan un incremento del coste unitario estándar. El peso de la población afectada por el diferencial de coste en el grupo de población correspondiente es  $q_{ijkh} = Q_{ijkh}/P_{ijk}$ . Análogamente, el peso de la población afectada por el diferencial de coste en la comunidad  $k$  en la población que se encuentra en la misma situación en España es  $r_{ijkh} = Q_{ijkh}/Q_{ij}$ .

El diferencial por unidad de necesidad derivado del factor de coste reconocido ( $\delta_{ijkh}$ ) en la comunidad  $k$  se calcula:

$$\delta_{ijkh} = (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad [5]$$

En la forma en que han sido definidos, estos factores incrementales de costes son calculados por unidad de necesidad, de modo que las necesidades de gasto estandarizadas ( $NG$ ) pueden expresarse a partir de las expresiones [1] y [5]:

$$NG_{ik} = \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} = \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad [6]$$

Análogamente, para el conjunto de los servicios considerados, las necesidades de gasto de la comunidad  $k$  serán:

$$NG_k = \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} = \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad [7]$$

Y para el agregado de las comunidades consideradas, las expresiones de las necesidades de gasto serán, por analogía con las expresiones [3] y [4]:

$$NG_i = \sum_k NG_{ik} = \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} = \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad [8]$$

$$NG = \sum_i NG_i = \sum_k NG_k = \sum_k \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} = \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad [9]$$

### 3. Necesidades de gasto ajustadas (NGA)

Pueden existir factores de coste que afecten con intensidad distinta a unas u otras comunidades por-

que el precio unitario de algunos factores utilizados para producir los servicios difiere entre territorios y no se iguala fácilmente, al tratarse de insumos territorialmente fijos, como el suelo, o cuasifijos, como el trabajo. Esto significa que con el mismo gasto no se adquieren los mismos insumos ni se producen los mismos servicios y, por tanto, no se puede atender a las mismas necesidades. Para tener en cuenta este problema debemos calcular las necesidades de gasto de manera que garantice la paridad de poder de compra (PPC) de los desembolsos realizados. La notación del epígrafe anterior no se adecúa bien a este objetivo porque con ella subrayábamos la idea de que el coste reconocido fuera estándar para España y la distinta intensidad del problema en cada comunidad se establecía en función de la población afectada.

Los supuestos razonables para tratar esta otra cuestión son, pues, en parte, distintos de los anteriores: ahora debemos considerar los niveles de precios de cada comunidad, pero estas deben hacerse comparables haciendo que la importancia reconocida a este problema sea homogénea en toda España.

Consideramos que el coste más relevante afectado por esta circunstancia es el del trabajo y para ello suponemos que los gastos en salarios están afectados por las diferencias de precios. Para reconocer la misma importancia a este problema en cualquier comunidad suponemos que los salarios son un porcentaje del gasto total igual para toda España—concretamente, el peso del gasto salarial en el gasto sanitario o educativo (14)—.

Definimos  $\gamma_k$  como el diferencial (positivo o negativo) en el nivel de precios de la comunidad  $k$  respecto a la media y  $w_i$  como el porcentaje de los gastos salariales en el gasto total del servicio  $i$ . El factor corrector correspondiente a los precios asociados al servicio  $i$  es, por tanto  $(1 + \gamma_k w_i)$ .

Las necesidades de gasto ajustadas por PPC ( $NGA$ ) correspondientes al servicio  $i$  en la comunidad  $k$  serán:

$$NGA_{ik} = \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} (1 + \gamma_k w_i) = \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) (1 + \gamma_k w_i) \quad [10]$$

Por su parte, las necesidades totales de gasto de la comunidad  $k$  se expresan:

$$NGA_k = \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} (1 + \gamma_k w_i) = \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) (1 + \gamma_k w_i) \quad [11]$$

Y para el agregado de las comunidades, las expresiones de las necesidades de gasto ajustadas serán, por analogía con las expresiones [8] y [9]:

$$NGA_i = \sum_k NG_{ik} (1 + \gamma_k w_i) = \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} (1 + \gamma_k w_i) = \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) (1 + \gamma_k w_i) \quad [12]$$

$$NGA = \sum_i NG_i (1 + \gamma_k w_i) = \sum_k NG_k (1 + \gamma_k w_i) = \sum_k \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} (1 + \gamma_k w_i) = \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) (1 + \gamma_k w_i) \quad [13]$$

## V. POSIBILIDADES DE ESTIMAR LAS NECESIDADES DE GASTO EN EDUCACIÓN Y SANIDAD

En este apartado se exploran las posibilidades y dificultades de estimar las necesidades de gasto en educación y sanidad mediante el planteamiento expuesto. Por sus características de bienes públicos locales, estos servicios se prestan más a una estandarización que otros y sobre ambos existe mayor información debido a que absorben la mayor parte de los recursos de las comunidades. Su suma representa el 54 por 100 del presupuesto de gastos de las mismas en 2012 (último año liquidado), correspondiendo a las comunidades autónomas aproximadamente el 92 por 100 del gasto público español en ambos servicios.

De acuerdo con la métrica propuesta, necesitamos seis tipos de información para estimar las necesidades ( $N$ ), las necesidades de gasto estandarizadas ( $NG$ ) y las necesidades de gasto ajustadas ( $NGA$ ) a partir de las expresiones anteriores:

1) Datos sobre el gasto total en España de los servicios sanitarios y educativos, así como de la población en cada comunidad autónoma.

2) Datos demográficos sobre el tamaño en cada comunidad autónoma de los grupos de población cuyas necesidades sanitarias y educativas son de intensidad diferente (variable  $P_{ijk}$ ).

3) Intensidad de las necesidades sanitarias y educativas de cada grupo de población ( $\alpha_{ij}$ ). Coeficiente de intensificación estándar para España correspondiente al factor de coste  $h$  (por ejemplo, dispersión de población) para cada servicio y grupo de población ( $\beta_{ijh}$ ).

4) Datos sobre la población usuaria del servicio  $i$  e integrante del grupo  $j$  que es atendida en la comunidad  $k$  en condiciones que representan un in-

cremento del coste unitario estándar, derivado del factor  $h$  ( $Q_{ijkh}$ ).

5) Datos sobre el nivel de precios relativo de la comunidad  $k$  ( $\gamma_k$ ).

6) Peso de los salarios en el gasto de los servicios sanitarios y educativos en España ( $w_i$ ).

La disponibilidad de información sobre estas variables es diversa y el acuerdo sobre las *proxies* de las mismas a utilizar en el cálculo de las necesidades puede considerarse en parte por construir. Mientras sobre algunas de ellas cabría esperar que el debate fuera inexistente, en otros casos podría ser necesario mejorar la evidencia empírica disponible sobre la idoneidad de ciertas aproximaciones. Para dar pasos en esa dirección ofrecemos a continuación información sobre diversas *proxies* de las citadas variables, así como algunos ejercicios de aproximación a otras en las que la información es más escasa.

### 1. Cálculo de necesidades

En primer lugar se considera la población de cada comunidad autónoma según el Censo de 2011, y su desagregación en siete grupos de edad que los expertos en salud clasifican como diferentes en cuanto a la intensidad de la demanda de servicios sanitarios que generan, y en otros siete grupos de edad —distintos de los anteriores— relevantes para estimar la demanda de servicios educativos (tabla A.1 del anexo). Posteriormente se les asignan los índices para España de la intensidad relativa de demanda de servicios sanitarios y educativos de cada uno de los grupos considerados (tabla A.2 del anexo). En el caso de la sanidad los coeficientes se derivan de las estimaciones del grupo de trabajo creado por la Administración Central y las comunidades autónomas para evaluar el gasto sanitario en España de cada grupo de población. En educación los coeficientes se calculan a partir de los datos públicos para España de gasto por alumno, y se transforman en gasto por habitante de cada grupo teniendo en cuenta el porcentaje medio de la población escolarizada en cada grupo de edad.

El cuadro n.º 2 muestra los indicadores de población ajustada ( $N$ ) para cada comunidad y los dos servicios derivados de los datos de las tablas A.1 y A.2, correspondientes a las expresiones [1] a [4]. La distribución correspondiente al conjunto de los servicios de educación y salud se obtiene dando a cada uno de los servicios un peso equivalente al gasto que se realiza en los mismos en el conjunto de España.

CUADRO N.º 2

## DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN AJUSTADA EN EDUCACIÓN Y SALUD

	POBLACIÓN AJUSTADA			EN PORCENTAJE			
	Población total real	A efectos de sanidad	A efectos educación	Total	A efectos de sanidad	A efectos educación	Ponderada edu.-san.
Andalucía .....	8.367.845	8.229.219	1.670.020	17,9	17,1	19,7	18,2
Aragón .....	1.344.509	1.466.763	228.725	2,9	3,0	2,7	2,9
Asturias .....	1.075.183	1.247.147	150.791	2,3	2,6	1,8	2,2
Baleares .....	1.100.503	1.062.255	202.767	2,4	2,2	2,4	2,3
Canarias .....	2.080.905	1.987.041	392.597	4,4	4,1	4,6	4,3
Cantabria.....	592.542	639.829	95.774	1,3	1,3	1,1	1,2
Castilla y León.....	2.540.188	2.934.832	399.149	5,4	6,1	4,7	5,5
Castilla-La Mancha.....	2.106.331	2.171.148	403.804	4,5	4,5	4,8	4,6
Cataluña.....	7.514.134	7.704.078	1.358.938	16,1	16,0	16,1	16,0
Comunidad Valenciana.....	5.009.931	5.131.242	912.976	10,7	10,6	10,8	10,7
Extremadura.....	1.102.718	1.177.269	207.783	2,4	2,4	2,5	2,4
Galicia.....	2.772.928	3.177.698	421.621	5,9	6,6	5,0	5,9
Madrid.....	6.421.874	6.362.562	1.154.627	13,7	13,2	13,6	13,4
Murcia.....	1.462.128	1.398.916	300.846	3,1	2,9	3,6	3,2
Navarra.....	640.129	669.063	116.362	1,4	1,4	1,4	1,4
País Vasco.....	2.185.393	2.392.031	352.698	4,7	5,0	4,2	4,6
Rioja, La.....	321.173	341.079	56.628	0,7	0,7	0,7	0,7
Ceuta.....	83.517	74.770	19.539	0,2	0,2	0,2	0,2
Melilla.....	81.323	71.028	20.237	0,2	0,1	0,2	0,2
<b>Total.....</b>	<b>46.803.253</b>	<b>48.237.970</b>	<b>8.465.881</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuentes: INE, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

## 2. Cálculo de necesidades de gasto estandarizadas

Para abordar el problema del incremento de costes unitarios que puede derivarse de la distribución de la población sobre el territorio, se cuantifica la importancia de la población que habita en municipios pequeños de cada comunidad autónoma. A partir del análisis de la información municipal disponible se observa que los problemas de dotación del servicio sanitario y educativo se concentran en municipios con menos de 1.000 habitantes. Dado que se trata de valorar la accesibilidad a servicios sanitarios y educativos que son demandados con diferente intensidad por distintos grupos de edad, se considera la población dispersa para los grupos de edad que antes hemos diferenciado en cada una de las comunidades autónomas (tabla A.3 del anexo). El peso de la población domiciliada en municipios de menos de 1.000 habitantes oscila desde el 18,9 por 100 de Castilla y León y el 11,7 por 100 de Aragón, hasta cifras inferiores al 1 por 100 en Canarias, Murcia, Baleares, Madrid, Asturias y Galicia, de modo que las diferencias son significativas (15). Los mayores porcentajes de población en municipios pequeños se registran en aquellas comunidades en las que la población está más envejecida,

de modo que probablemente el incremento de costes se asocia, sobre todo, a garantizar el acceso a los servicios sanitarios, en particular a la asistencia primaria.

La importancia para las necesidades de gasto de este factor de coste en cada comunidad depende tanto del peso de la población dispersa por grupo de edad como del coste estándar que se reconozca a esta circunstancia. Sobre este punto se carece de estudios suficientes —que deberían ser abordados con información derivada de la contabilidad de costes del conjunto de las comunidades y no a partir de los datos de alguna de ellas (16)— y, por tanto, solo pueden realizarse primeras aproximaciones al valor de esta variable. Una aproximación muy básica consiste en considerar el gasto que las comunidades realizan en transporte para traslado de enfermos, y en transporte escolar, comedor (17) y residencia de estudiantes. La información correspondiente a estas variables para el conjunto de las comunidades la ofrece el cuadro n.º 3, en euros por habitante y como porcentaje del gasto sanitario y educativo, y del gasto total de las comunidades autónomas. Las cifras indican que se trata de costes de un alcance limitado: 23 euros per cápita en traslado de enfermos y 20 euros per cápita por transporte, comedor

CUADRO N.º 3

**GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN SERVICIOS  
COMPLEMENTARIOS DE EDUCACIÓN (CURSO 2010-2011)  
Y EN TRASLADOS DE ENFERMOS  
(PRODUCCIÓN DE MERCADO, 2011)**

**Servicios complementarios de educación**

*Miles de euros*

Comedor y residencia .....	323.513
Transporte .....	606.760

*Euros per cápita*

Comedor y residencia .....	6,94
Transporte .....	13,01
Total servicios complementarios educación .....	19,95

*Peso de servicios complementarios en total educación  
(en porcentaje) .....*

2,02

**Traslado de enfermos**

*Miles de euros .....*

1.076.469

*Euros per cápita .....*

23,08

*Peso del gasto en traslado de enfermos sobre  
gasto total salud (en porcentaje) .....*

1,72

**Peso de traslado enfermos y serv. compl.  
educ. en total gasto (en porcentaje) .....**

1,07

*Fuentes:* INE, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y elaboración propia.

y residencia escolar. Estas cuantías representan el 1 y el 2 por 100, respectivamente, del gasto sanitario y educativo total.

Suponiendo que estos gastos se concentran exclusivamente en las personas que viven en los municipios más pequeños y teniendo en cuenta el peso que esa población tiene en cada comunidad, los incrementos de necesidades de gasto que se derivarían del reconocimiento de estas diferencias de costes serían los que aparecen en el cuadro n.º 4 (18).

### 3. Cálculo de necesidades de gasto ajustadas

El cuadro n.º 5 presenta información disponible sobre las diferencias en niveles de precios entre comunidades, según estimaciones no oficiales (19), y el peso que las remuneraciones representan en el gasto público educativo y sanitario. El diferencial de precios entre comunidades podría suponer la necesidad de pagar mayores salarios a los empleados públicos de una comunidad en la que el nivel de precios es mayor para igualar la capacidad adquisitiva de los mismos. Por tanto, sería un sobrecoste que la comunidad autónoma tendría que soportar

CUADRO N.º 4

**SOBRECOSTE ATRIBUIBLE A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS COMPLEMENTARIOS  
Y AL TRASLADO DE ENFERMOS, 2011**

	<i>Necesidades básicas Educación y Salud (según población pertinente) (Miles de euros)</i>	<i>Sobrecoste Edu. y Salud (según población dispersa pertinente) (Miles de euros)</i>	<i>Total necesidades considerando dispersión (Miles de euros)</i>	<i>Porcentaje de sobrecoste</i>	<i>Necesidades per cápita (euros per cápita)</i>	<i>Necesidades per cápita (Total CC.AA. = 100)</i>
Andalucía .....	19.423.685	144.193	19.567.878	0,74	2.338	100,6
Aragón .....	3.093.734	210.237	3.303.970	6,36	2.457	105,7
Asturias .....	2.397.103	11.549	2.408.652	0,48	2.240	96,4
Baleares .....	2.438.860	4.650	2.443.509	0,19	2.220	95,5
Canarias .....	4.633.181	1.086	4.634.268	0,02	2.227	95,8
Cantabria .....	1.328.174	18.916	1.347.091	1,40	2.273	97,8
Castilla y León .....	5.877.643	602.905	6.480.548	9,30	2.551	109,8
Castilla-La Mancha .....	4.927.992	230.608	5.158.600	4,47	2.449	105,4
Cataluña .....	17.091.522	284.199	17.375.721	1,64	2.312	99,5
Comunidad Valenciana .....	11.425.701	123.362	11.549.063	1,07	2.305	99,2
Extremadura .....	2.612.427	139.319	2.751.745	5,06	2.495	107,4
Galicia .....	6.307.623	19.710	6.327.333	0,31	2.282	98,2
Madrid .....	14.288.052	27.432	14.315.484	0,19	2.229	95,9
Murcia .....	3.392.483	1.952	3.394.435	0,06	2.322	99,9
Navarra .....	1.475.472	77.775	1.553.247	5,01	2.426	104,4
País Vasco .....	4.936.810	70.273	5.007.083	1,40	2.291	98,6
Rioja, La .....	737.794	38.577	776.372	4,97	2.417	104,0
<b>Total .....</b>	<b>106.388.258</b>	<b>2.006.742</b>	<b>108.395.000</b>	<b>1,85</b>	<b>2.324</b>	<b>100,0</b>

*Fuente:* INE, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y elaboración propia.

CUADRO N.º 5

**INFLUENCIA DE LOS PRECIOS EN EL COSTE DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SANIDAD (TOTAL ESPAÑA = 100)**

	EN PORCENTAJE		
	Índice precios relativos* 2013	Peso salarios en gasto CC.AA. edu. y san. 2012	Influencia de precios relativos en coste de edu. y san.
Andalucía .....	96,12		-2,19
Aragón .....	95,67		-2,44
Asturias .....	99,59		-0,23
Baleares .....	104,59		2,59
Canarias .....	83,79		-9,15
Cantabria .....	97,58		-1,37
Castilla y León .....	94,34		-3,20
Castilla-La Mancha .....	89,42		-5,97
Cataluña .....	109,37		5,29
Comunidad Valenciana ...	99,87		-0,07
Extremadura .....	86,67		-7,53
Galicia .....	97,08		-1,65
Madrid .....	103,75		2,12
Murcia .....	98,80		-0,68
Navarra .....	101,95		1,10
País Vasco .....	106,19		3,50
Rioja, La .....	108,70		4,91
Ceuta .....	103,45		1,95
Melilla .....	98,54		-0,83
<b>Total España .....</b>	<b>100,00</b>	<b>56,49</b>	

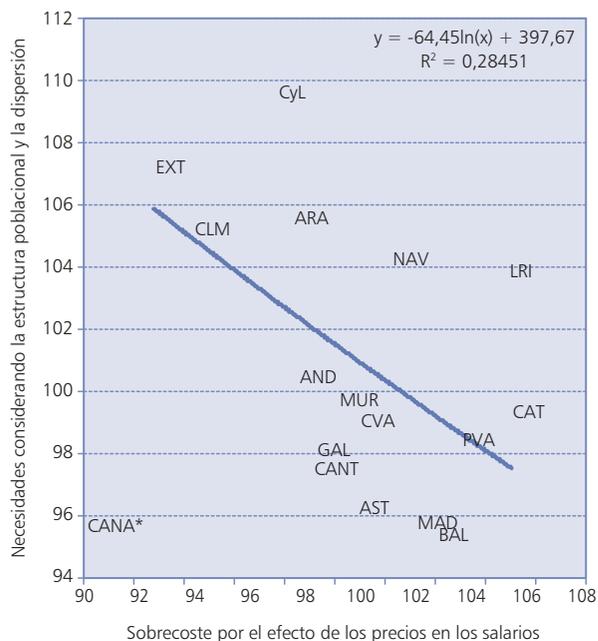
Nota: (\*) Índice de precios relativos del consumo familiar de cada comunidad autónoma sobre base 100 para la media española. Se parte de la estimación de Funcas, que se basa en la estimación de Eurostat, publicada por Juan Ramón Lorente Hurtado en 1992.

Fuentes: Funcas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

para atraer y retener capital humano en el entorno existente en su región, en las mismas condiciones que las demás.

Las diferencias porcentuales entre comunidades en los indicadores de niveles de precios son sustanciales, pero cuando se considera que afectan fundamentalmente a la parte del gasto destinada a salarios, el alcance de estas diferencias por unidad de necesidad se reduce (20).

En el gráfico 4 puede observarse que mientras en unas comunidades se producen incrementos más intensos de necesidades de gasto como consecuencia de su estructura poblacional y la dispersión de la población, en otras existen debido al efecto de los niveles de precios sobre los salarios —relacionados en buena medida con la concentración de población—. La relación entre ambas desviaciones es negativa y con mayor capacidad explicativa cuando se elimina la observación de Canarias, atípica debido a su bajo nivel de precios. El resultado de esa com-

**GRÁFICO 4**  
**SOBRECOSTES POR ESTRUCTURA POBLACIONAL CON DISPERSIÓN Y POR EL EFECTO DE LOS PRECIOS EN LOS SALARIOS (TOTAL CC.AA. = 100)**


Nota: (\*) Canarias se considera una observación atípica y no ha sido incluida en la regresión.

Fuentes: Funcas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, INE, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y elaboración propia.

binación es que la desviación conjunta del coste de prestación de los servicios es mucho menor que el de cada uno de ellos por separado.

El abanico de las necesidades de gasto per cápita, necesidades de gasto estandarizadas y necesidades de gasto ajustadas aparece en las columnas 1 a 3 del cuadro n.º 6, y expresadas como índices que toman como base 100 la media española, en las columnas 4 a 6. Las necesidades de gasto por habitante asociadas a los servicios educativos y sanitarios (*N*) presentan un rango de variación de solo el 6,7 por 100. En el caso de las necesidades de gasto estandarizadas (*NG*) resultantes de tener en cuenta el coste de la dispersión en ambos servicios, el rango se eleva hasta el 14,2 por 100, pero en las necesidades de gasto ajustadas (*NGA*), tras introducir también la corrección por nivel de precios, se reduce hasta el 13 por 100 si no se considera Canarias. Solo en esta comunidad y en La Rioja la desviación a la media de las necesidades de gasto ajustadas per cápita supera el 7 por 100.

CUADRO N.º 6

## ÍNDICES DE NECESIDADES, 2011 (TOTAL DE CC.AA. = 100)

	EUROS PER CÁPITA			TOTAL CC.AA. = 100		
	Necesidades básicas Educación y Salud	Necesidades incluyendo sobrecoste Educación y Salud	Necesidades ajustadas con efecto de precios en salarios	Necesidades básicas Educación y Salud	Necesidades incluyendo sobrecoste Educación y Salud	Necesidades ajustadas con efecto de precios en salarios
Andalucía.....	2.321	2.338	<b>2.287</b>	101,8	100,6	<b>98,4</b>
Aragón .....	2.301	2.457	<b>2.397</b>	100,9	105,7	<b>103,1</b>
Asturias.....	2.229	2.240	<b>2.235</b>	97,7	96,4	<b>96,2</b>
Baleares .....	2.216	2.220	<b>2.278</b>	97,2	95,5	<b>98,0</b>
Canarias.....	2.227	2.227	<b>2.023</b>	97,6	95,8	<b>87,0</b>
Cantabria .....	2.241	2.273	<b>2.242</b>	98,3	97,8	<b>96,5</b>
Castilla y León .....	2.314	2.551	<b>2.470</b>	101,4	109,8	<b>106,3</b>
Castilla-La Mancha .....	2.340	2.449	<b>2.303</b>	102,6	105,4	<b>99,1</b>
Cataluña .....	2.275	2.312	<b>2.435</b>	99,7	99,5	<b>104,8</b>
Comunidad Valenciana .....	2.281	2.305	<b>2.304</b>	100,0	99,2	<b>99,1</b>
Extremadura .....	2.369	2.495	<b>2.307</b>	103,9	107,4	<b>99,3</b>
Galicia.....	2.275	2.282	<b>2.244</b>	99,7	98,2	<b>96,6</b>
Madrid.....	2.225	2.229	<b>2.276</b>	97,5	95,9	<b>97,9</b>
Murcia .....	2.320	2.322	<b>2.306</b>	101,7	99,9	<b>99,2</b>
Navarra .....	2.305	2.426	<b>2.453</b>	101,0	104,4	<b>105,6</b>
País Vasco.....	2.259	2.291	<b>2.371</b>	99,0	98,6	<b>102,0</b>
Rioja, La .....	2.297	2.417	<b>2.536</b>	100,7	104,0	<b>109,1</b>
<b>Total CC.AA.</b> .....	<b>2.281</b>	<b>2.324</b>	<b>2.324</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuentes: Funcas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, INE, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y elaboración propia.

## VI. DIFERENCIAS EN NECESIDADES DE GASTO Y DIFERENCIAS OBSERVADAS DE GASTO

Tras el ejercicio realizado, resulta interesante preguntarse si las diferencias de gasto observadas en sanidad y educación guardan relación con las necesidades de gasto ajustadas (NGA) estimadas con las informaciones que ofrece el cuadro n.º 7 para cada una de las dos funciones analizadas y para la suma de ambas. Se advierte que las diferencias entre comunidades de las necesidades de gasto ajustadas per cápita son mayores en cada función en particular que para la suma de ambos servicios, debido a que la estructura demográfica de las comunidades más envejecidas intensifica las necesidades sanitarias pero reduce las educativas.

Asimismo, se observa que las diferencias en el gasto realizado en educación y sanidad son claramente mayores que las derivadas de la estimación de necesidades ajustadas y no están relacionadas con estas de manera definida: en unos casos las diferencias positivas o negativas se acentúan al pasar de las estimadas a las observadas, pero en otros el cambio que se produce implica un signo distinto de la desviación. Dos son, al menos, los candidatos a explicar esta situación: el primero es que la aproxi-

mación realizada a la estimación de las necesidades sea muy insatisfactoria; el segundo es que la diferente disponibilidad de recursos per cápita de las comunidades autónomas —y consecuentemente de gasto— tenga poco que ver con las necesidades.

## VII. CONCLUSIONES

Las conclusiones generales de este trabajo son tres. 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. Las dificultades para abordar este problema son numerosas y, por ello, los debates sobre esta cuestión son continuos en los países descentralizados. Dos criterios básicos recomendables para tratar la relación entre necesidades y recursos son: primero, el del equilibrio presupuestario a medio-largo plazo (ausencia de déficit estructural) y la consiguiente internalización de la restricción presupuestaria; segundo, un cálculo de las diferencias de necesidad reconocidas a cada territorio que no dependa de la comunidad de que se trate, es decir, que sean estimadas con criterios homogéneos para todas. Este sería el principio del anonimato.

CUADRO N.º 7

**GRADO EN QUE LAS DIFERENCIAS DE NECESIDAD EXPLICAN LAS DIFERENCIAS EN EL GASTO EFECTIVO, 2011  
(EUROS PER CÁPITA, TOTAL CC.AA. = 100)**

	EDUCACIÓN			SALUD			EDUCACIÓN + SALUD		
	Necesidades ajustadas (A)	Gasto efectivo (B)	Porcentaje diferencial (B-A)	Necesidades ajustadas (A)	Gasto efectivo (B)	Porcentaje diferencial (B-A)	Necesidades ajustadas (A)	Gasto efectivo (B)	Porcentaje diferencial (B-A)
Andalucía.....	106,1	104,7	-1,3	92,7	86,0	-7,3	98,4	93,9	-4,6
Aragón .....	96,4	96,9	0,6	108,1	111,4	3,1	103,1	105,3	2,0
Asturias.....	76,2	88,2	15,7	110,8	121,6	9,7	96,2	107,4	11,7
Baleares .....	103,4	85,3	-17,5	94,1	93,2	-0,9	98,0	89,9	-8,3
Canarias.....	90,4	90,0	-0,4	84,3	96,4	14,3	87,0	93,7	7,6
Cantabria .....	87,5	111,9	27,9	103,2	105,2	2,0	96,5	108,0	12,0
Castilla y León .....	90,5	96,2	6,3	117,2	114,6	-2,2	106,3	106,8	0,5
Castilla-La Mancha .....	100,7	110,0	9,3	97,6	110,7	13,4	99,1	110,4	11,4
Cataluña .....	107,0	97,4	-9,0	103,3	97,4	-5,7	104,8	97,4	-7,0
Comunidad Valenciana...	100,0	98,8	-1,2	98,5	99,2	0,7	99,1	99,0	-0,1
Extremadura .....	97,9	103,1	5,3	100,2	111,5	11,3	99,3	107,9	8,7
Galicia.....	80,9	98,2	21,4	108,1	101,9	-5,7	96,6	100,4	3,9
Madrid.....	100,4	88,1	-12,3	96,2	93,7	-2,6	97,9	91,3	-6,8
Murcia .....	110,7	107,0	-3,4	90,7	115,1	26,8	99,2	111,6	12,5
Navarra .....	106,7	111,0	4,0	105,1	114,3	8,8	105,6	112,9	7,0
País Vasco .....	93,4	138,7	48,5	108,5	120,4	11,0	102,0	128,2	25,6
Rioja, La .....	107,3	92,6	-13,7	110,4	103,0	-6,7	109,1	98,6	-9,6

Fuente: Funcas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, INE, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y elaboración propia.

La segunda conclusión se deriva de la información revisada para evaluar la existencia de un problema de suficiencia global del conjunto de las comunidades en relación con las necesidades educativas y sanitarias. Desde una perspectiva temporal, la relación entre necesidades y gasto ha empeorado durante los años de crisis y previsiblemente lo seguirá haciendo hasta 2017, de cumplirse las previsiones del PERE 2014-2017. 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 hasta 2017 la alejará algo más de las tendencias internacionales, en especial en educación. Por tanto, parece justificado hablar de un problema de insuficiencia global de recursos para atender las necesidades de gasto de estos servicios públicos fundamentales, en especial en educación. Ahora bien, a la vista de algunos indicadores de resultados disponibles, en el caso de la educación además de un problema de insuficiencia es posible que exista también otro de ineficiencia, algo que no se aprecia en el caso de la sanidad.

La tercera conclusión general es que, con toda la cautela que se deriva de las dificultades de cálculo de las necesidades de gasto ajustadas, una estimación de las mismas basada en los criterios seguidos

en este trabajo conduce a reconocer un abanico de necesidades per cápita bastante limitado, inferior al observado en el gasto efectivo realizado por las comunidades. Y mucho más todavía si se considera el rango de recursos totales por habitante de los que estas disponen. Por tanto, las amplias diferencias de ingresos y gastos existentes no encuentran justificación en factores de necesidad o de coste objetivos y aplicados con un criterio homogéneo a todas las comunidades, tanto comunes como forales.

Así pues, también de este trabajo se derivan argumentos para considerar que debería revisarse en profundidad la dispersión de recursos por habitante que resulta del conjunto de fondos que conforman el actual modelo de financiación —algo que ya ocurría con los anteriores— y de la dualidad de regímenes —común y foral—. El objetivo central de esa revisión debería ser poner fin a los más que probables riesgos de trato desigual de los usuarios de los servicios públicos en las distintas comunidades autónomas, pues estas no disponen de los mismos recursos para hacer frente a necesidades similares.

#### NOTAS

(\*) Los autores agradecen a Miriam Hortas Rico, Santiago Lago Peñas, Jorge Martínez-Vázquez, Guillem López Casanovas y Antoni Zabalza Martí sus comentarios a la primera versión de este trabajo pre-

sentado en la Conferencia RIFDE «La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas», celebrada en Santiago de Compostela en mayo de 2014. Asimismo, agradecen al Ivie las facilidades ofrecidas para el desarrollo del trabajo. Francisco Pérez agradece la ayuda recibida para el desarrollo de sus investigaciones del Plan Nacional de I+D+i (ECO2011-23248) y de la Generalitat Valenciana (Prometeo/2009/066).

(1) Véanse los documentos de los gobiernos autonómicos presentados en marzo de 2014, citados en la bibliografía, y el resumen de los mismos elaborado por el Ministerio.

(2) El procedimiento para alcanzar este acuerdo depende de la estructura institucional de cada Estado y no será el mismo en un Estado regionalizado, federal o confederal. Véanse las reflexiones en este sentido de SEVILLA (2013).

(3) El debate sobre la suficiencia global del gasto en los servicios públicos es, en última instancia, político, pero debe tener presente la situación financiera pública y las referencias que para el nivel de gasto ofrecen otros países o la propia trayectoria. En este último sentido, Lago cuestiona la suficiencia del gasto público español reciente y previsto, señalando que el número de empleados públicos en España al finalizar 2013 era un 13 por 100 inferior al de 2011, y resultaba semejante al que había en 2004, y advierte: «Pero las necesidades no se han reducido. Más bien al contrario. Con un catálogo de prestaciones y servicios públicos similar, la población española ha aumentado un 10 por 100 y su PIB real un 5 por 100. Teniendo en cuenta el fuerte recorte en el número de empleados y las rebajas salariales sucesivas en el trienio 2011-2013, no es en absoluto evidente cómo se van a poder encajar los ahorros previstos (-16 por 100 en términos de PIB entre 2013 y 2017) con el mantenimiento en la calidad de los servicios y los incentivos laborales a los empleados públicos» (LAGO, 2014).

(4) Análisis más sofisticados concluyen que, al tener en cuenta más factores, no es descartable que la desviación negativa de España respecto a la tendencia desaparezca. Véase, para el caso de la sanidad, LÓPEZ-CASANOVAS, MAYNOU-PUJORÁS y SÁEZ (2014).

(5) España también se encuentra muy por debajo de la media de la OCDE cuando se analizan los resultados obtenidos en el Informe PIAAC (OCDE, 2014d) por los adultos de entre 25 y 34 años, que son los beneficiarios de los recursos utilizados por el sistema educativo en las décadas recientes.

(6) Pueden verse las encuestas del CIS y la OCDE que ofrecen valoraciones en este sentido.

(7) Véase el reflejo de ambas posiciones en los documentos de valoración del sistema actual remitidos por las comunidades autónomas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en marzo de 2014, recogidos en la bibliografía.

(8) Véanse los materiales de la Fiscal Federalism Network (<http://www.oecd.org/tax/federalism/>), en particular los recogidos en el volumen del Copenhagen Workshop 2007, editado por KIM y LOTZ (2008). Véase asimismo KIM (2008), KIM, LOTZ y BLÖCHLIGER (2013) y la revisión internacional de experiencias realizada por SEVILLA (2013).

(9) Véase TINGWALL (2008), MOCHIDA (2008), MAU (2008), SPASOJEVIC (2008) y SHAH (2012). En este sentido, a la vista de la importancia reconocida a algunas regiones en ciertos países —como Canadá o Australia—, debe advertirse que sus singularidades en extensión y baja población son mucho más extremas que las que se observan en el caso español.

(10) Véase esta posición en el informe del GOBIERNO DE ARAGÓN (2014) sobre el funcionamiento del actual modelo de financiación.

(11) En el mismo trabajo se afirma que esos recursos del sistema no son tan distintos de los que se derivarían de los criterios de necesidad que recoge del Fondo de Garantía, pues el 95 por 100 del total se

podría explicar a partir de los indicadores que ese Fondo utiliza. No obstante, para cuadrar esa interpretación con la distribución total observada, el 5 por 100 restante ha de repartirse con criterios *ad hoc* extremadamente singulares que, pese a su apariencia de ser menores, generan las sustanciales desviaciones entre comunidades de los recursos por habitante ajustado, que son bien conocidas. Así pues, en nuestra opinión, que se pueda presentar la distribución «como si» se basara en su mayor parte en los criterios del Fondo de Garantía no resuelve el problema planteado.

(12) Véase OTTER (2008) y MAU (2008).

(13) Una aproximación a este problema combinando el cálculo de índices de necesidad con procedimientos de regresión puede encontrarse en CASTELLS y SOLÉ (1998).

(14) Se podría considerar el porcentaje que representa el gasto salarial en cada comunidad pero, en ese caso, el indicador resultaría sesgado por la decisión de recurrir más o menos a la producción pública de los servicios o su concertación con el sector privado.

(15) La información del cuadro n.º 5 constituye una aproximación a la primera de esas dos variables más razonable que el «número de núcleos de población», variable utilizada por los modelos de financiación pero cuya cifra resulta afectada por decisiones administrativas que pueden cambiar de una comunidad a otra.

(16) Es evidente que no se debe ponderar la población afectada por el coste de los servicios dedicados a la misma por cada comunidad, porque en ese dato se mezclan otras variables como la amplitud o estrechez de la restricción presupuestaria o las opciones autónomas de política de gasto, que también pueden estar influidas por los recursos disponibles.

(17) El gasto de comedor derivado de esta circunstancia es solo una parte del total, pero no es posible diferenciarlo. Lo mismo sucede con el coste de traslado de enfermos. Consideramos el total, lo que supone cierta sobreestimación de este coste vincularlo exclusivamente a la dispersión de la población.

(18) Esta aproximación es muy elemental y puede estar sobreestimando el coste que representan estos servicios complementarios en los municipios de menos de 1.000 habitantes, al mismo tiempo que infraestimando el gasto ocasionado por otros aspectos no considerados. En la actualidad existen cada vez mayores posibilidades de realizar una valoración más completa y compleja de esta cuestión, gracias a la creciente información georreferenciada y las técnicas de análisis hoy existentes. Por ejemplo, en la actualidad sería factible realizar un análisis bastante preciso de accesibilidad a cada uno de los niveles de los servicios sanitarios (primaria, especializada, hospitalaria) y educativos (obligatoria, secundaria postobligatoria, superior) de los habitantes de cada municipio, teniendo en cuenta la población que reside en los mismos, su localización en el territorio y las comunicaciones existentes entre el lugar de residencia y el lugar en el que se ofrecen los servicios con un enfoque similar al propuesto por GOERLICH y CANTARINO (2013) para analizar la accesibilidad de la población a los servicios que se ofrecen en 70 ciudades españolas.

(19) Las estimaciones oficiales de precios del INE no ofrecen información diferenciada de niveles de precios por territorios, aunque sí de tasas de variación diferentes de los mismos. Los datos regionales de Eurostat suponen igualmente que los índices de paridad de poder de compra (PPP) son los mismos para todas las regiones de cada país. Los datos que se utilizan en este trabajo se basan en la estimación realizada por Funcas para 2010 (FUNCAS, 2011), actualizada con las variaciones regionales posteriores del IPC.

(20) También se podría considerar que afecta al coste de las inversiones, por el precio del suelo (aunque en muchos casos es cedido por las corporaciones locales), o alternativamente al coste de los alquileres por el uso de inmuebles más caros. La importancia de estos gastos es menor que la de los salarios y más difícil de conocer y, por ambas razones, no ha sido evaluada.

## BIBLIOGRAFÍA

- BIRD, R., y VAILLANCOURT, F. (2007), «Expenditure-Based Equalisation Transfers», en J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y B. SEARLE (Eds.), *Fiscal Equalization Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, Nueva York, pp. 259-289.
- BOEX, J., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2007), «Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons», en J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y B. SEARLE (Eds.), *Fiscal equalization, Challenges in Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, Nueva York, pp. 291-344.
- CASTELLS, A., y SOLÉ, A. (1998), «Estimación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas: metodología y aplicación práctica», V Encuentro de Economía Pública *La realidad de la solidaridad en la financiación autonómica*.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (varios años), Análisis en Línea. Banco de Datos del CIS, <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA (2014), *Diagnóstico del actual sistema de financiación autonómica*, Murcia.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LES ILLES BALEARS (2014), *Limitaciones del sistema de financiación de la Ley 22/2009*, Palma de Mallorca.
- COMUNIDAD DE MADRID (2014), *Evaluación del sistema de financiación autonómica*, Madrid.
- DAFFLON, B., y MISCHLER, P. (2008), «Expenditure needs equalisation at the local level: methods and practice», en *Measuring Local Government Expenditure Needs, The Copenhagen Workshop 2007*, organizado por Korea Institute of Public Finance.
- FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS (2011), *Balance económico regional (autonomías y provincias). Años 2000 a 2010*, Madrid.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2014), *Documento de análisis del modelo de financiación de las comunidades autónomas*, Barcelona.
- GENERALITAT VALENCIANA (2014), *Análisis del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas*, Valencia.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2014), *Análisis de la aplicación del sistema de financiación autonómico*, Zaragoza.
- GOBIERNO DE CANARIAS (2014), *Análisis de la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía regulado por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre*.
- GOBIERNO DE CANTABRIA (2014), *Los efectos, para Cantabria, del sistema de financiación 2009-2014*, Santander.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2014), *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2014-2017*, Madrid.
- GOBIERNO DE EXTREMADURA (2014), *Evaluación modelo de financiación autonómica*.
- GOBIERNO DE LA RIOJA (2014), *Revisión del sistema de financiación de comunidades autónomas de régimen común. Comportamiento del actual sistema de financiación*, Logroño.
- GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (2014), *Sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Análisis del modelo vigente*, Oviedo.
- GOERLICH, F., y CANTARINO, I. (2013), «Population density (from a 1 km<sup>2</sup> grid), land cover and remotness as basic elements for an urban/rural typology at LAU2 level». Trabajo presentado en el *European Forum for Geostatistics Conference (EFGS)*, Sofía (Bulgaria), 23-25 octubre.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2014a), *Censo de población y Viviendas 2011*, Madrid.
- (2014b), *Estimaciones intercensales de población*, Madrid
- (2014c), *Proyecciones de población a corto plazo*, Madrid.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2014), *Documento de diagnóstico del sistema de financiación autonómica de la Ley 22/2009*, Sevilla.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2014), *Evaluación del actual sistema de financiación autonómica*, Valladolid.
- JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA (2014), *Análisis del sistema de financiación autonómica (Ley 22/2009, de 18 de diciembre)*, Toledo.
- KIM, J. (2008), «The Use of Expenditure Needs: Equalization or Regional Policies?», en *Measuring Local Government Expenditure Needs, The Copenhagen Workshop 2007*, organizado por Korea Institute of Public Finance.
- KIM, J., y LOTZ, J. (Eds.) (2008), *Measuring Local Government Expenditure Needs, The Copenhagen Workshop 2007*, organizado por Korea Institute of Public Finance.
- KIM, J.; LOTZ, J., y BLÖCHLIGER, H. (Eds.) (2013), *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*. OCDE y Korea Institute of Public Finance, París.
- LAGO, S. (2014), «Fiscal consolidation in Spain: Situation and outlook», en *Spanish Economic and Financial Outlook*, vol. 3, número 3, mayo.
- LÓPEZ-CASANOVAS, G.; MAYNOU-PUJORÀS, L., y SÁEZ, M. (2014), «Another Look at the Comparisons of the Health Systems Expenditure Indicators», *Social Indicators Research*, publicación online.
- LÓPEZ-CASANOVAS, G., y PADRÓ-MIQUEL, G. (2000), L'índex de capacitats territorials de compra i l'espai social de Catalunya, *El Clip*, 6, Generalitat de Catalunya. Disponible en: <http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/c06.pdf>
- LÓPEZ-LABORDA, J., y ZABALZA, A. (2011), «Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 197(2): 37-65.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y SEARLE, B. (2007), *Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer.
- MAU, N.J. (2008), «Expenditure needs equalisation – reasoning and organisation of work: the Danish case», en *Measuring Local Government Expenditure Needs, The Copenhagen Workshop 2007*, organizado por Korea Institute of Public Finance.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2014), *Estadísticas de educación*, Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2007), *Análisis del gasto sanitario*. Grupo de trabajo sobre gasto sanitario. Madrid.
- (2014a), *Informe global sobre los estudios presentados por las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía sobre el análisis del efecto de la aplicación del sistema de financiación previsto en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre*.
- (2014b), *Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG)*.
- (2014c), *Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector comunidades autónomas (COFOG)*.

- (2014d), *Contabilidad Nacional. Cuentas de las Administraciones Públicas*.
- (2014e), *Contabilidad Nacional. Operaciones no financieras. Total sector AA.PP. y subsectores*.
- (2014f), *Contabilidad Nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector comunidades autónomas. Detalle por comunidades*.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, Portal Estadístico de SNS, <https://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/home.htm>
- MOCHIDA, N. (2008), «Measuring expenditure needs: Japan's experiences», en *Measuring Local Government Expenditure Needs, The Copenhagen Workshop 2007*, organizado por Korea Institute of Public Finance.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE, 2013a), *Fiscal Federalism 2014. Making Decentralisation Work*, París.
- (2013b), *Programme for International Student Assessment 2012 (PISA-2012)*, París.
- (2014a), *Classification of the Functions of Government (COFOG)*, París.
- (2014b), *Government expenditure by function*, París.
- (2014c), *Life expectancy at birth*, París.
- (2014d), *Programme for the International Assessment of Adult Competencies 2013 (PIAAC-2013)*, París.
- OTTER, N. (2008), «Issues in fiscal needs equalisation in Germany», en *Measuring Local Government Expenditure Needs, The Copenhagen Workshop 2007*, organizado por Korea Institute of Public Finance.
- RAWLS, J. (2006), *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SEVILLA, J.V. (2013), *Lecciones sobre Financiación Pública de Estados Descentralizados*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SHAH, A. (2008), «Fiscal need equalization: Is it worth doing? Lessons from international practices», en *Measuring Local Government Expenditure Needs, The Copenhagen Workshop 2007*, organizado por Korea Institute of Public Finance.
- (2012), *Public Services and Expenditure Need Equalization. Reflections on Principles and Worldwide Comparative Practices*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- SPASOJEVIC, J. (2008), «Fiscal equalisation in Australia: Some technical issues», en *Measuring Local Government Expenditure Needs, The Copenhagen Workshop 2007*, organizado por Korea Institute of Public Finance.
- TINGVALL, L. (2008), «Annual fluctuations in the cost equalisation and budget stability for the municipalities in Sweden», en *Measuring Local Government Expenditure Needs, The Copenhagen Workshop 2007*, organizado por Korea Institute of Public Finance.
- XUNTA DE GALICIA (2014), *Análisis sobre la aplicación del actual sistema de financiación autonómica*, Santiago de Compostela.

## ANEXO

TABLA A.1

## POBLACIÓN CLASIFICADA POR GRUPOS DE EDAD RELEVANTES PARA DIFERENCIAR EL GASTO SANITARIO Y EL EDUCATIVO (2011)

Población total	POBLACIÓN, A EFECTOS DE SANIDAD										POBLACIÓN, A EFECTOS DE EDUCACIÓN				
	0 - 4	5 - 14	15 - 44	45 - 54	55 - 64	65 - 74	75 +	0 - 2	3 - 5	6 - 11	12 - 15	16 - 17	18 - 24	25 +	
Andalucía .....	478.411	909.476	3.624.822	1.213.304	862.473	653.570	625.888	278.688	299.132	549.460	345.942	175.306	700.138	6.019.178	
Aragón .....	66.564	121.784	535.779	197.660	152.906	117.003	152.813	39.313	40.419	73.912	46.207	23.159	92.663	1.028.836	
Asturias .....	40.477	75.614	397.989	168.782	148.873	105.520	137.929	23.979	24.489	45.840	28.999	14.814	63.489	873.573	
Baleares .....	60.006	110.373	496.418	158.771	118.162	81.636	75.137	35.255	36.681	67.442	41.044	20.086	83.102	816.892	
Canarias .....	98.471	212.904	938.592	319.986	222.381	158.950	129.619	55.775	64.415	129.000	82.501	40.733	165.794	1.542.686	
Cantabria .....	28.388	51.090	234.766	91.409	74.387	49.851	62.651	16.798	17.165	31.478	18.642	9.181	38.575	460.703	
Castilla y León .....	103.656	204.369	949.713	389.846	307.997	245.389	339.219	61.075	63.491	123.157	80.625	41.163	170.804	1.999.873	
Castilla-La Mancha .....	113.987	215.351	899.207	301.477	204.350	161.426	210.531	66.860	69.851	129.599	83.909	42.941	172.649	1.540.522	
Cataluña .....	427.555	755.041	3.159.526	1.060.162	831.886	610.496	669.468	253.931	258.288	463.153	273.825	132.510	518.047	5.614.380	
Comunidad Valenciana .....	265.826	497.702	2.102.552	724.101	559.929	442.956	416.864	153.918	166.146	303.860	185.271	91.498	366.045	3.743.194	
Extremadura .....	52.629	107.293	446.611	167.268	116.785	94.376	117.756	31.007	32.324	63.899	43.749	23.342	94.692	813.706	
Galicia .....	2.772.928	113.118	1.068.638	399.786	344.596	287.099	345.278	66.952	68.702	129.803	82.550	43.042	180.718	2.201.161	
Madrid .....	6.421.874	633.501	2.815.674	929.861	686.141	491.010	497.989	219.810	218.134	390.899	228.307	111.826	457.000	4.795.898	
Murcia .....	1.462.128	89.969	655.426	202.160	137.970	104.829	103.590	52.620	55.725	102.415	62.796	30.868	120.019	1.037.685	
Navarra .....	640.129	64.634	260.588	93.200	72.237	53.116	61.391	20.782	21.079	39.338	24.363	11.595	44.022	478.950	
País Vasco .....	2.185.393	107.714	835.310	338.950	277.018	205.781	227.878	64.345	64.497	118.190	70.549	33.412	132.068	1.702.331	
Rioja, La .....	321.173	16.699	130.411	47.385	35.914	26.566	33.410	9.841	10.134	18.747	11.587	5.645	22.415	242.804	
Ceuta .....	83.517	6.435	37.379	11.882	7.665	5.030	4.108	3.906	3.737	6.693	4.077	1.993	8.203	54.908	
Melilla .....	81.323	6.967	36.478	11.266	6.958	4.244	3.789	4.325	3.919	7.074	4.348	2.187	7.957	51.512	
<b>Total .....</b>	<b>46.803.253</b>	<b>2.479.532</b>	<b>4.587.847</b>	<b>6.827.255</b>	<b>5.168.579</b>	<b>3.898.849</b>	<b>4.215.309</b>	<b>1.459.182</b>	<b>1.518.327</b>	<b>2.793.960</b>	<b>1.719.290</b>	<b>855.300</b>	<b>3.438.402</b>	<b>35.018.791</b>	

Fuente: INE y elaboración propia.

## ANEXO (continuación)

TABLA A.2

## POBLACIÓN AJUSTADA POR GRUPOS DE EDAD RELEVANTES DEL GASTO SANITARIO Y DEL EDUCATIVO (2011)

Factor de ponderación:	POBLACIÓN, A EFECTOS DE SANIDAD (PONDERACIÓN DE EXPERTOS SANIDAD)										POBLACIÓN, A EFECTOS DE EDUCACIÓN (PONDERACIÓN SEGÚN GASTO POR ALUMNO)				
	0 - 4	5 - 14	15 - 44	45 - 54	55 - 64	65 - 74	75 +	0 - 2	3 - 5	6 - 11	12 - 15	16 - 17	18 - 24	25+	
Factor de ponderación:	1,031	0,433	0,547	0,904	1,292	2,175	2,759	n.d.	0,770	100	100	1,152	1,678	1,678 y 0,197	
Porcentaje de población afectada:	100	100	100	100	100	100	100	No considerado	100	100	100	67,94	30,32	1,30 y 1,35	
Andalucía.....	493.242	393.782	1.982.778	1.096.827	1.114.251	1.421.514	1.726.826	No cons.	230.403	423.216	398.454	137.177	333.257	147.514	
Aragón.....	68.628	52.732	293.071	178.684	197.555	254.481	421.612	No cons.	31.132	56.930	53.221	18.122	44.107	25.214	
Asturias.....	41.731	32.741	217.700	152.578	192.344	229.506	380.547	No cons.	18.862	35.308	33.401	11.592	30.220	21.409	
Baleares.....	61.866	47.792	271.541	143.529	152.665	177.559	207.304	No cons.	28.253	51.947	47.274	15.717	39.556	20.020	
Canarias.....	101.523	92.188	513.410	289.268	287.317	345.717	357.619	No cons.	49.615	99.361	95.024	31.874	78.916	37.807	
Cantabria.....	29.268	22.122	128.417	82.633	96.109	108.426	172.854	No cons.	13.221	24.245	21.472	7.184	18.361	11.291	
Castilla y León	106.869	88.492	519.493	352.420	397.932	533.721	935.905	No cons.	48.903	94.860	92.863	32.210	81.300	49.011	
Castilla-La Mancha...	117.521	93.247	491.866	272.535	264.020	351.102	580.856	No cons.	53.802	99.822	96.646	33.601	82.179	37.754	
Cataluña.....	440.810	326.933	1.728.261	958.387	1.074.796	1.327.829	1.847.063	No cons.	198.944	356.739	315.390	103.689	246.584	137.593	
Comunidad Valenciana ...	274.067	215.505	1.150.096	654.587	723.429	963.430	1.150.128	No cons.	127.972	234.045	213.394	71.597	174.233	91.735	
Extremadura ..	54.260	46.458	244.296	151.210	150.887	205.267	324.890	No cons.	24.897	49.217	50.389	18.265	45.072	19.942	
Galicia.....	116.625	92.840	584.545	361.406	445.218	624.441	952.622	No cons.	52.917	99.979	95.080	33.680	86.019	53.944	
Madrid.....	379.097	274.306	1.540.174	840.594	886.494	1.067.947	1.373.950	No cons.	168.015	301.086	262.962	87.503	217.526	117.534	
Murcia.....	92.758	72.824	358.518	182.753	178.257	228.003	285.804	No cons.	42.921	78.884	72.328	24.154	57.128	25.431	
Navarra.....	36.047	27.986	142.542	84.253	93.331	115.527	169.377	No cons.	16.236	30.299	28.062	9.073	20.954	11.738	
País Vasco.....	111.053	83.457	456.915	306.411	357.908	447.573	628.715	No cons.	49.678	91.035	81.258	26.145	62.863	41.719	
Rioja, La.....	17.216	13.331	71.335	42.836	46.401	57.782	92.177	No cons.	7.806	14.440	13.346	4.417	10.669	5.950	
Ceuta.....	6.634	4.771	20.447	10.742	9.903	10.939	11.334	No cons.	2.878	5.155	4.696	1.560	3.904	1.346	
Melilla.....	7.183	5.032	19.954	10.185	8.989	9.231	10.455	No cons.	3.019	5.449	5.008	1.711	3.788	1.262	
<b>Total .....</b>	<b>2.556.397</b>	<b>1.986.538</b>	<b>10.735.357</b>	<b>6.171.838</b>	<b>6.677.805</b>	<b>8.479.996</b>	<b>11.630.038</b>	<b>No cons.</b>	<b>1.169.475</b>	<b>2.152.017</b>	<b>1.980.267</b>	<b>669.271</b>	<b>1.636.636</b>	<b>858.214</b>	

Fuentes: INE, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

## ANEXO (continuación)

TABLA A.3

**PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 1.000 HABITANTES CLASIFICADA POR GRUPOS DE EDAD RELEVANTES  
PARA DIFERENCIAR EL GASTO SANITARIO Y EL EDUCATIVO (2011)**

	POBLACIÓN, A EFECTOS DE SANIDAD										POBLACIÓN, A EFECTOS DE EDUCACIÓN				
	0-4	5-14	15-44	45-54	55-64	65-74	75+	0-2	3-5	6-11	12-15	16-17	18-24	25+	
<i>Población total</i>															
Andalucía.....	1,2	0,7	0,9	1,0	1,3	1,5	1,8	2,3	0,7	0,8	1,0	1,0	1,2	1,4	
Aragón .....	11,7	7,0	8,2	9,5	11,6	12,6	15,7	20,0	6,9	7,1	8,1	8,9	9,6	12,6	
Asturias.....	0,9	0,4	0,6	0,7	0,9	1,0	1,3	1,4	0,5	0,4	0,6	0,6	0,8	1,0	
Baleares .....	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	
Canarias .....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Cantabria .....	2,6	1,4	1,6	2,1	2,7	3,1	3,7	4,4	1,5	1,2	1,7	1,7	2,3	2,8	
Castilla y León	18,9	10,2	11,7	15,2	18,6	19,9	25,1	31,4	10,3	10,1	11,4	13,0	15,6	20,6	
Castilla-La Mancha ..	8,1	4,2	5,1	6,0	8,1	9,6	13,0	16,6	4,2	4,4	4,9	5,5	6,3	9,1	
Cataluña .....	2,6	2,0	2,2	2,2	2,8	3,0	3,0	3,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,2	2,7	
Comunidad Valenciana..	1,8	1,2	1,3	1,5	1,9	2,1	2,6	3,3	1,2	1,1	1,3	1,3	1,6	2,0	
Extremadura..	9,1	5,4	6,5	7,3	9,1	9,9	13,0	16,1	5,3	5,4	6,4	7,0	7,8	9,9	
Galicia.....	0,6	0,2	0,3	0,4	0,6	0,7	0,9	1,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,7	
Madrid.....	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
Murcia.....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Navarra.....	8,5	6,5	6,7	7,2	9,2	9,7	10,4	13,3	6,4	6,9	6,8	6,5	6,9	9,2	
País Vasco .....	2,2	2,3	2,2	2,0	2,4	2,2	2,0	2,5	2,2	2,3	2,3	2,1	1,9	2,2	
Rioja, La .....	9,2	5,0	5,7	7,0	10,1	11,1	13,5	16,6	4,8	5,1	5,6	6,2	6,7	10,3	
Ceuta .....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Melilla.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
<b>Total .....</b>	<b>3,2</b>	<b>1,8</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>3,3</b>	<b>3,6</b>	<b>4,5</b>	<b>6,6</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>2,1</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>3,5</b>	

Fuente: INE y elaboración propia.

## Resumen

A partir del 1 de enero de 2002, todas las comunidades autónomas aceptaron los traspasos de los servicios sanitarios y su financiación se integró en el sistema de financiación general autonómico sin distinción respecto de las demás competencias. Sin embargo, el sistema de financiación regional mantuvo algunos elementos específicos respecto al gasto sanitario y la Administración General del Estado ha continuado actuando en este campo en el ejercicio de sus competencias. Todo ello justifica un análisis independiente como el que hacemos en este trabajo. Nuestro objetivo es estudiar el funcionamiento del sistema de financiación en el periodo 2002-2012 en relación con la sanidad y, a la vista de la experiencia, establecer los elementos que habrán de considerarse en la preparación de la próxima reforma del modelo de financiación vigente.

*Palabras clave:* servicios sanitarios, sistema de financiación autonómica.

## Abstract

Since the 1<sup>st</sup> of January 2002, all autonomous communities accepted the transfer of healthcare services and their financing be integrated into the general autonomous financial system without distinction from other competences. However, the regional financial system kept some specific elements regarding health expenditure and central government has continued to act in this field in the exercise of its competences. All this justifies an independent analysis as we do in this paper. Our goal is to study the functioning of the financial system in the period 2002-2012 in relation to health and in the light of this experience, establish the elements that to be considered in the preparation of the next reform of the current financing model.

*Key words:* healthcare service, autonomous financial system.

*JEL classification:* H51, H75, H77.

# SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y GASTO SANITARIO EN ESPAÑA (\*)

Alain CUENCA

*Universidad de Zaragoza*

Rosa GONZÁLEZ

*Funcas*

## I. INTRODUCCIÓN

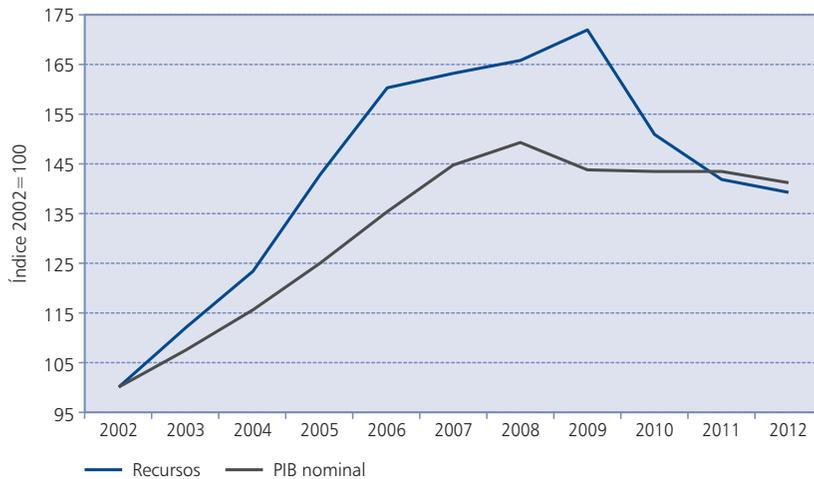
**H**ASTA el año 2001, la financiación de la sanidad en España se realizaba mediante un sistema propio e independiente del resto de las competencias autonómicas. Esta diferenciación se debía a que cinco comunidades autónomas de régimen común habían asumido la prestación de dichos servicios, mientras que en las diez restantes la responsabilidad de la asistencia sanitaria pública permanecía en la Administración General del Estado a través del INSALUD-Gestión directa. A partir del 1 de enero de 2002, todas las comunidades habían asumido los traspasos de los servicios sanitarios. De este modo, los recursos correspondientes se integraron en el sistema de financiación general de las comunidades autónomas sin distinción respecto de las demás competencias autonómicas.

Sin embargo, el sistema de financiación de régimen común mantuvo algunos elementos específicos respecto al gasto sanitario. En la Ley 21/2001 aparecía una garantía sanitaria durante los tres primeros ejercicios ligada al PIB y un impuesto autonómico creado para financiar la sanidad (1). Por otra parte, la sanidad fue la base de los acuerdos de la conferencia de presidentes de 2005 que introdujeron diversas mejo-

ras en el sistema de financiación. Finalmente, en la Ley 22/2009 (2), el fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y los criterios que permiten calcular la población ajustada tienen, entre otros, una base sanitaria. Además, a lo largo del periodo 2002-2012, el gasto sanitario de las comunidades autónomas se ha visto afectado por decisiones del Gobierno en el ejercicio de sus competencias. Los efectos financieros de dichas decisiones no deben ignorarse si se pretende evaluar el sistema de financiación en general y de la sanidad en particular.

Nuestro objetivo en este trabajo es ilustrar que el sistema de financiación es parte de un todo y que no basta con diseñar un modelo que permita obtener ingresos suficientes y de forma autónoma, sino que se necesita clarificar otros ámbitos de la autonomía por el lado del gasto. Ingresos y gastos son dos caras de la misma moneda cuya determinación no debería realizarse de forma aislada. Como veremos, el ejemplo de la sanidad pone de manifiesto que una parte considerable del gasto sanitario 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,

GRÁFICO 1  
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS VS. PIB (\*)

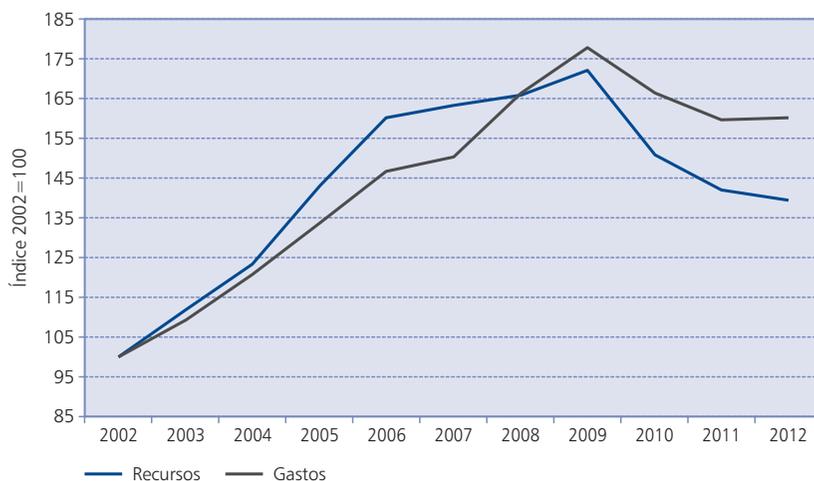


Nota: (\*) Datos de ingresos depurados de la intermediación financiera local y de las ayudas a las rentas agrarias, porque con ellos las comunidades autónomas solo realizan una función de caja. Desde 2006, tal depuración se hace por el Minhap. Los datos anteriores han sido depurados por nosotros.  
Fuente: Haciendas autonómicas en cifras. Varios años.

pero frecuente. Y las comunidades han aprovechado la sensibilidad social que suscita la sanidad para reclamar y obtener más re-

ursos del Gobierno central, alterando el equilibrio vertical inicial. En definitiva, el sistema de financiación es inestable porque el

GRÁFICO 2  
GASTOS NO FINANCIEROS VS. RECURSOS



Fuente: Liquidación Presupuestos comunidades autónomas. Minhap.

conjunto de la arquitectura del Estado de las autonomías lo es. Por este motivo la reforma prevista del sistema de financiación vigente debería abordarse desde una perspectiva más amplia, consolidando los elementos federales de nuestro Estado de las autonomías.

En la sección II describimos el gasto sanitario incorporado al funcionamiento del sistema de financiación en el periodo 2002-2012. En la sección III tratamos de identificar y acotar los efectos de los mecanismos de financiación propios de la sanidad y en la IV estudiamos las decisiones adoptadas por el Gobierno central. Finalmente, y a la vista de lo anterior, exploramos los elementos susceptibles de considerarse en la próxima reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.

## II. LA SANIDAD Y SU FINANCIACIÓN

La evolución de los recursos no financieros de las comunidades de régimen común aparece en el gráfico 1, donde se compara con el PIB nominal, expresados ambos en números índices con base en el ejercicio 2002. Los datos reflejan la totalidad de los recursos no financieros, tanto del sistema de financiación regulado en las Leyes 21/2001 y 22/2009 como las subvenciones y convenios con el Estado, los recursos de tributos propios y las subvenciones de la Unión Europea. Hasta el año 2009, las comunidades vieron cómo sus recursos crecían por encima del PIB nominal, mientras que a partir de ese año, con la crisis, los recursos totales cayeron, alcanzando un índice de 139,3 en 2012 mientras el PIB nominal se situaba en

141,1, en ambos casos respecto a 2002 (3).

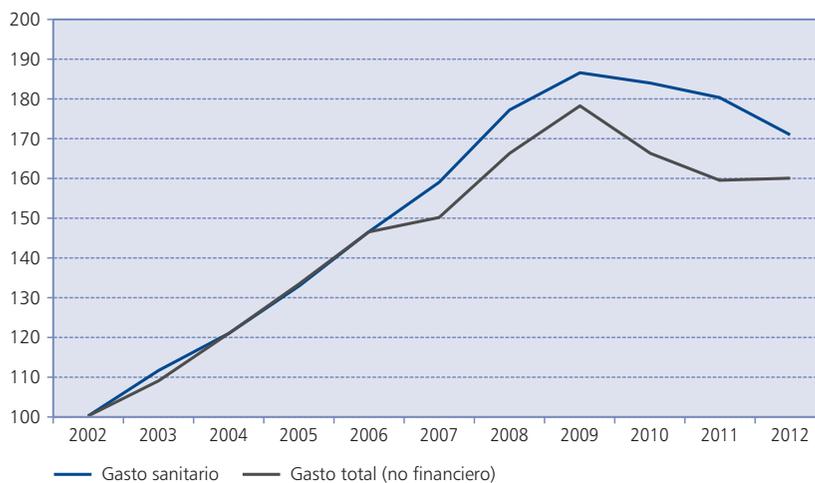
Si se compara la evolución de los recursos con la de los gastos no financieros (gráfico 2), se aprecia que la situación de las comunidades autónomas se mantuvo saneada hasta el año 2007. A partir de ese año aparece el déficit, si bien los datos utilizados no son exactamente los que permiten medir el déficit público en términos de contabilidad nacional (4).

Los gráficos 1 y 2 nos permiten argumentar que el conjunto de recursos no financieros de las comunidades de régimen común ha concluido el periodo de referencia ajustado a la evolución del PIB, con una clara holgura antes de la crisis pero con una caída acentuada a partir de 2009.

Una vez presentada la evolución general de los ingresos y gastos públicos, nos ocupamos del gasto sanitario. Su evolución desde 2002 se representa en el gráfico 3, en el que se compara con el gasto total para las quince comunidades de régimen común. El gasto sanitario crece hasta 186,5 en 2009, y en 2010 empieza a reducirse hasta un índice 171,1 en 2012, un nivel previo a la crisis económica (5).

Nuestro interés reside en evaluar si el sistema de financiación ha sido suficiente para atender el crecimiento del gasto sanitario. Para ello en el gráfico 4 representamos el peso del gasto sanitario sobre el gasto total no financiero de las comunidades de régimen común (6). En el año 2002, el gasto sanitario absorbió el 37,4 por 100 del gasto no financiero, constituyéndose en la principal función de las comunidades de régimen común. En el año 2003 hubo una subida de casi un

GRÁFICO 3  
EVOLUCIÓN DEL GASTO AUTONÓMICO EN SANIDAD VS. TOTAL  
(2002 = 100)



Fuentes: Estadística de Gasto Sanitario Público (MSSSI) y Minhap.

punto en términos relativos, que cabe atribuir al incremento de costes, particularmente de personal, como consecuencia de que diez comunidades asumieron la

responsabilidad de la prestación del servicio a lo largo del año 2002 (7). Entre 2003 y 2006, el gráfico 4 muestra que el peso relativo del gasto sanitario bajó

GRÁFICO 4  
GASTO SANITARIO SOBRE GASTO TOTAL AUTONÓMICO (PORCENTAJE)



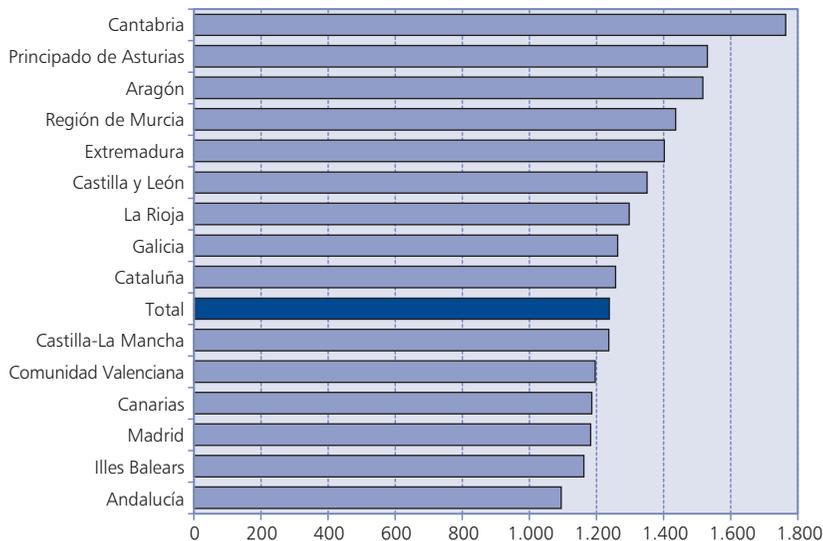
Fuentes: Estadística de Gasto Sanitario Público (MSSSI) y Minhap.

GRÁFICO 5

## A) Gastos sanitarios por habitante 2002 (euros)



## B) Gastos sanitarios por habitante 2012 (euros)



Fuentes: Estadística de Gasto Sanitario Público (EGSP) e INE.

hasta el 37,4 por 100 del gasto total autonómico. A partir de ese año empieza a crecer y se alcanza la cota máxima de 42,2 por 100 en 2011. La caída de 2012 debe considerarse con precaución, debido a que la estabilización del gasto total autonómico en ese año, que refleja el gráfico 3, se

debe al fondo de pago a proveedores, que imputó al ejercicio 2012 facturas de años anteriores por importe total de 17.692 millones (8). Gran parte de dichas facturas corresponden a gasto sanitario, pero ello no parece reflejarse en los datos que publica el Ministerio de Sanidad,

Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) (9).

En Abellán (2013) también se realiza un análisis en términos relativos, pero usando como referencia los recursos del sistema de financiación. Con ello se obvia el endeudamiento a largo plazo con el que, a partir de 2009, las comunidades autónomas han podido financiar también gasto corriente (10).

De este primer análisis podemos concluir que el sistema de financiación vigente en los años de referencia ha sido suficiente para financiar el gasto sanitario hasta 2006. En términos relativos respecto de los demás gastos, la evolución del gasto sanitario, a pesar de crecer intensamente entre 2002 y 2009 (gráfico 3), se ha mantenido dentro de márgenes asumibles, aunque ha presionado al resto de gastos desde 2007.

Si analizamos el peso relativo del gasto sanitario para cada una de las comunidades de régimen común (ver Anexo II) no encontramos patrones comunes. Las comunidades de Valencia, Madrid, Murcia y Aragón mantienen durante todo el periodo un peso del gasto sanitario superior a la media de las quince comunidades autónomas. Las restantes muestran un comportamiento más errático alrededor de la media del que no cabe extraer conclusión alguna. Como vemos, la presión que ejerce el gasto sanitario sobre el resto de gastos varía de forma notable entre territorios.

Para concluir esta descripción de la evolución del gasto sanitario presentamos el gráfico 5, en el que figura el gasto sanitario por habitante en 2002 y 2012 (11). Las diferencias entre ellos son apreciables y seguramente reflejan factores de demanda, de oferta y decisiones políticas autó-

nomas de cada comunidad. Un factor que parece relevante es que el gasto sanitario puede venir determinado por decisiones pasadas, en este caso, decisiones que se adoptaron antes del traspaso de la competencia, al menos en las diez regiones que las asumieron en 2002. En términos de ordenación de las comunidades autónomas, tomar la población ajustada o la población total altera poco las posiciones relativas. Para 2012, con población ajustada según la Ley 22/2009, Madrid sube cuatro puestos en la ordenación de mayor a menor gasto por habitante; Cataluña sube dos puestos; Galicia baja tres puestos; Castilla y León, Canarias y Castilla-La Mancha bajan dos. Las demás comunidades o bien mantienen su posición en la ordenación o bien varía solo un puesto.

Entre 2002 y 2012, Murcia ha pasado de estar por debajo de la media a estar por encima del gasto medio por habitante. Canarias y Baleares han hecho el recorrido inverso. En 2012, son seis las comunidades que gastan menos por habitante, siendo Andalucía la de menor gasto relativo, mientras que, en el otro extremo, Cantabria y Asturias son las que más gastan por habitante.

No es nuestro objetivo en este trabajo realizar un análisis de equidad interterritorial. Los datos del gráfico 5 se muestran solo con fines ilustrativos de la existencia de diferencias notables, pero no pretendemos explicarlas aquí.

### III. ASPECTOS SANITARIOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN GENERAL

El sistema de financiación de las comunidades reconoce la singularidad del gasto sanitario por

diversos mecanismos, tanto en la Ley 21/2001 como en la Ley 22/2009, actualmente vigente. Singularidades que se concretan en el efecto financiero de la garantía sanitaria, la autonomía tributaria añadida por el IVMDH, los acuerdos de la conferencia de presidentes de 2005 y el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF).

#### 1. La garantía sanitaria

La Ley 21/2001 que integró la financiación sanitaria en el sistema general incluyó una garantía para la financiación de dichos servicios ligada a la evolución del PIB durante los tres primeros años (12). Esto compagina mal con el espíritu de la Ley 21/2001, que pretendía reforzar la autonomía y corresponsabilidad, pero debe entenderse como un seguro de recursos mínimos para el servicio de mayor volumen relativo en el conjunto de las necesidades de gasto (13). No había una garantía similar para ninguna de las restantes competencias autonómicas, ni siquiera para la educación. Nótese por otra parte que era incondicionada, de modo que se activaba sin considerar el gasto real en sanidad y los recursos obtenidos podían gastarse por las comunidades en cualquier otra

finalidad. Las cuantías adicionales aportadas por el Estado cada año aparecen en el cuadro n.º 1.

La garantía sanitaria se estableció en la Ley 21/2001 exclusivamente para los ejercicios 2002 a 2004, pero fue prorrogada por Ley de presupuestos como consecuencia de los acuerdos de la II Conferencia de Presidentes con un límite máximo de 500 millones de euros, como veremos más adelante. Como se observa en el cuadro n.º 1, la dinámica del sistema tendía a su desaparición hasta que la crisis económica vino a frenar el incremento de la financiación total. Por ello, el hecho de que el Estado tuviera que añadir recursos modestos en términos relativos tiene más importancia cualitativa que cuantitativa, en el sentido de que hubo un garante.

#### 2. El impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos

La Ley 21/2001 cedió a las comunidades autónomas que hubieran asumido la prestación de los servicios sanitarios el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos (IVMDH), creado ex profeso por la Ley 24/2001 de medidas fisca-

CUADRO N.º 1

#### GARANTÍA SANITARIA

	Comunidades autónomas beneficiarias	Garantía (miles de euros)	Porcentaje s/ Gasto sanitario
2002 .....	11	208.829,37	0,65
2003 .....	10	224.083,47	0,63
2004 .....	13	592.836,25	1,53
2005 .....	5	143.185,71	0,34
2006 .....	1	14.012,96	0,03
2007 .....	2	61.958,53	0,12
2008 .....	14	500.000,00	0,88

Fuentes: Liquidación del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y EGSP (MSSSI).

les, administrativas y del orden social (art. 9). Los rendimientos de dicho impuesto, cedido al cien por cien, quedaron «afectados en su totalidad a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria orientados por criterios objetivos fijados en el ámbito nacional». Dicha afectación pretendía salvar la Directiva comunitaria correspondiente que exige que se persiga una finalidad específica, afectando la recaudación a los servicios sanitarios y medioambientales. Aunque no se aplicó en la práctica, la fórmula «orientados por criterios objetivos fijados en el ámbito nacional» era poco respetuosa con la autonomía. Además, la introducción del IVMDH revela que la sanidad es una buena excusa para la aceptación social de un nuevo impuesto destinado a financiar a las comunidades autónomas. Este impuesto tenía la ventaja de que las comunidades podían ejercer competencias normativas al alza. Así lo hicieron Madrid (2002), Cataluña (2004), Asturias (2004), Galicia (2004), C. Valenciana (2006), Castilla-La Mancha (2006), Andalucía (2010), Murcia (2010), Extremadura (2010), Baleares (2012), Cantabria (2012) y Castilla y León (2012).

En cambio, no han ejercido sus competencias La Rioja y Aragón.

Hay que tener en cuenta que la recaudación por el tramo estatal (recaudación normativa) común a todas las comunidades (excepto Canarias) se descontó del Fondo de suficiencia, de modo que solo el tramo autonómico de aquellas que lo hayan aplicado constituye auténtica financiación adicional. La cuantía de la recaudación obtenida por las comunidades autónomas con sus propias medidas se sitúa en las magnitudes que aparecen en el cuadro n.º 2.

La sentencia de 27 de febrero de 2014 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea consideró el IVMDH contrario a la Directiva 92/12/CEE, aunque el IVMDH ya se había suprimido en España con efectos de 1 de enero de 2013 y fue sustituido por un recargo equivalente en el impuesto sobre hidrocarburos. De modo que la posibilidad de un recargo (el llamado «céntimo sanitario») permanece, pero tiene de sanitario solo la justificación formal. No obstante y como ya hemos indicado, las necesidades de la crisis han impulsado la utilización de este instrumento,

dado que seis comunidades lo han implementado entre 2010 y 2012.

### 3. La II Conferencia de Presidentes de 2005

El Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó en septiembre de 2005 una serie de medidas en favor de las comunidades autónomas con el fin de financiar el gasto sanitario como consecuencia del acuerdo político de la II Conferencia de Presidentes. La justificación de dichas medidas nacía de que «las Comunidades Autónomas se están viendo sometidas a tensiones de gasto debidas a un crecimiento del gasto sanitario por encima de la tasa de crecimiento del PIB nacional» (14). Como hemos visto en la sección II, desde 2002 los recursos totales de las comunidades crecieron más que el PIB, y los gastos sanitarios crecían en aquellas fechas menos que sus recursos, por lo que la justificación no se corresponde con la realidad.

Las medidas financieras adoptadas en aquel momento con su calendario de implementación fueron las siguientes, entre otras de menor entidad:

— Dotación adicional de 500 millones de euros en 2006 y 600 millones en 2007 en los Presupuestos Generales del Estado. La distribución entre comunidades respetó los criterios de la Ley 21/2001, pero actualizando los datos de población. Se aportaron además 55 millones a Canarias y Baleares para compensar los costes de la insularidad en la prestación de los servicios sanitarios. Cantidades no consolidables en principio, aunque luego se consolidaron por la Ley 22/2009 al incluirlas en las necesidades de financiación.

CUADRO N.º 2

#### RECAUDACIÓN IVMDH (MILLONES DE EUROS)

	Recaudación real	Recaudación normativa	Tramo autonómico
2002 .....	563,22	752,98	—
2003 .....	823,83	790,23	33,60
2004 .....	917,59	828,05	89,54
2005 .....	1.103,24	845,89	257,35
2006 .....	1.211,55	863,87	347,68
2007 .....	1.268,90	888,11	380,79
2008 .....	1.246,87	848,59	398,28
2009 .....	1.161,81	804,19	357,61
2010 .....	1.165,27	788,09	377,18
2011 .....	1.240,19	755,92	484,27
2012 .....	1.433,68	700,73	732,95

Fuentes: Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 2001-2012 (recaudación real) y Liquidación del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común (recaudación normativa).

— Dotación de una garantía sanitaria que prorrogaba la prevista en la Ley 21/2001 con un límite máximo de 500 millones de euros y que se abonaba en la fase de liquidación. El importe resultante cada año fue el que hemos señalado más arriba.

— Incremento de los impuestos especiales sobre alcoholes y tabaco. Se estimó que con ello se aportaría a las comunidades unos 227 millones adicionales, teniendo en cuenta que se había cedido el 40 por 100 del rendimiento de dichos tributos (por tanto el Estado debía recaudar en torno a 340 millones adicionales).

— Elevación de los anticipos a cuenta desde el 98 por 100 de la previsión de ingresos que establecía la Ley 21/2001 hasta el 102 por 100. Esta medida solo tenía efectos en términos de tesorería, pero no representaba una mejora de financiación. En un contexto de rápido crecimiento de los ingresos tributarios, anticipar los ingresos mejoraba la adecuación temporal de los ingresos a los gastos de las comunidades. Dichos anticipos del 4 por 100 tenían carácter discrecional y se concedieron a las que los solicitaron en los ejercicios 2005, 2006 y 2007.

Nótese que las medidas e importes anteriores se refieren a las comunidades de régimen común. La Conferencia de Presidentes incluyó también a las comunidades de régimen foral mediante la reducción equivalente del cupo vasco y la aportación navarra. A cambio de la generosidad del Gobierno central, las comunidades se comprometían a adoptar una serie de medidas de mejora de la gestión. Es interesante destacar algunas (15):

— Implantar criterios racionales en la gestión de compras, en

particular, la centralización de compras de los productos sanitarios de uso hospitalario en cada ámbito territorial.

— Asegurar la calidad y el uso racional de los medicamentos.

— Establecer mecanismos que promuevan la demanda responsable de los servicios sanitarios, eviten la utilización inadecuada y estimulen estilos de vida saludables.

— Revisar sus gastos no sanitarios para que, a través de la priorización de los mismos, se puedan obtener recursos adicionales para la financiación del incremento del gasto sanitario.

Como veremos en el apartado siguiente, parte de estas medidas han tenido que ser adoptadas finalmente por el Gobierno central, pero en 2005 se planteaba que las comunidades autónomas debían establecer sistemas como el copago sanitario o tender a un mayor uso de medicamentos genéricos (se usaban eufemismos como «uso racional del medicamento» o «mecanismos que promuevan la demanda responsable»). También se pretendía que las comunidades realizaran ahorros en otras funciones con el fin de reasignar los recursos a la sanidad.

Desde el punto de vista de la autonomía y la corresponsabilidad, el episodio de la II Conferencia de Presidentes de 2005 revela que las comunidades prefirieron pedir más dinero al Gobierno central y que fuera este quien elevara los impuestos (alcoholes y tabaco) antes que ejercer su capacidad normativa en el IRPF, el IVMDH (que solo aplicaban a esa fecha cuatro comunidades) u otros impuestos. La razón de fondo era modificar la distribu-

ción vertical de los recursos acordada en 2001 y el gasto sanitario fue un buen argumento político para la aceptación social de dichas medidas. Es significativo que en los acuerdos del CPPF sobre el seguimiento de las medidas no se incluyera la verificación de que el incremento de recursos se destinara efectivamente a los servicios sanitarios.

Los importes adicionales realmente aportados por el Estado a las comunidades autónomas fueron cuantías pequeñas pero no irrelevantes. Por ejemplo, en 2008, en términos de devengo, las comunidades de régimen común obtuvieron aproximadamente 1.382 millones (655 + 227 + 500) y su gasto sanitario fue de 56.707,2 millones, de modo que la Conferencia de Presidentes les reportó un 2,4 por 100 más. Nuevamente, más que el importe, es destacable la voluntad tanto de las comunidades de régimen común como de la propia Administración General del Estado de facilitar las intervenciones financieras de esta última en las competencias autonómicas.

#### 4. El Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales

El sistema de financiación de las comunidades de régimen común se reformó por última vez mediante la Ley 22/2009. Los ejes básicos de la reforma fueron una nueva ampliación del espacio fiscal propio de las comunidades de régimen común, especialmente en el IRPF, el reconocimiento explícito de la capacidad fiscal como factor de financiación (a través del fondo de competitividad) y la creación del FGSPF. Como hemos visto, desde 2002 el sistema de financiación se debate entre dos ejes: la autonomía

y la corresponsabilidad, por un lado, y la equidad y la solidaridad, por otro. El sistema instaurado en 2009 pretende encontrar un equilibrio entre estas dos fuerzas y a ello contribuye decisivamente el nuevo fondo (16), constituido por la aportación del 75 por 100 de los recursos tributarios de cada comunidad más una aportación del Estado y que se distribuye entre todas las comunidades de acuerdo con un indicador de necesidades definido como población ajustada. Los criterios con los que se ajusta la población tienen un evidente componente sanitario, dado que se incluye la población ponderada por siete grupos de edad que se distinguen, precisamente, por su utilización de servicios sanitarios.

El FGSF no afectó a la financiación total de cada comunidad tras la reforma, pero sí tiene importancia en la dinámica del sistema porque a lo largo del tiempo garantiza, parcialmente, a todas las comunidades una financiación igual por habitante ajustado. De manera que si los recursos tributarios de unas crecen más que los de otras, el 75 por 100 de los recursos se redistribuye cada año en función de la población ajustada. Lógicamente, si una comunidad pierde población en términos relativos, recibirá menos recursos del FGSF, y si gana población, recibirá más. Nótese que lo normal sería que las variaciones de población y las de los recursos tributarios estuvieran altamente correlacionadas. El FGSF solo constituye una garantía efectiva de recursos si la población de una comunidad varía independientemente de cómo lo hacen sus recursos tributarios.

El equilibrio respecto al eje autonomía/corresponsabilidad se logra por dos vías. En primer término, aquellas comunidades

autónomas que en el ejercicio de sus competencias normativas en impuestos obtengan mayores ingresos de sus contribuyentes no los aportarán al FGSF. En segundo lugar, se garantizan unos recursos para los denominados servicios fundamentales, pero estos no se definen en la Ley, de manera que son totalmente incondicionados y las comunidades pueden emplearlos en las finalidades que establezcan libremente ellas mismas.

En suma, no puede afirmarse que el sistema de financiación vigente desde 2009 contenga un fuerte componente sanitario. Pero el FGSF, y por tanto el sistema de financiación vigente, pretende que las comunidades de régimen común dispongan de recursos iguales para la financiación de sus servicios sanitarios, educativos y sociales. Con ello se estaría dando respuesta a la demanda de solidaridad entre los territorios tanto desde la perspectiva social como legal (art. 158 CE). Recuérdese no obstante que la autonomía de la que disponen las comunidades autónomas no obliga a emplear dichos recursos garantizados en la prestación de los servicios sanitarios.

#### IV. LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA POLÍTICA SANITARIA

La prestación sanitaria se halla casi totalmente descentralizada en España desde un punto de vista financiero: en 2002 las comunidades autónomas realizaron el 89,6 por 100 del gasto público en sanidad y en 2012 alcanzaron el 92,1 por 100. Sin embargo, algunos aspectos relevantes con incidencia sobre el gasto vienen determinados por decisiones del Gobierno central. En particular, en el periodo 2002-2012 se han producido numerosas inter-

venciones del Estado en la asignación de recursos sanitarios. Estudiamos a continuación las que conciernen a la farmacia; las que se han tomado respecto del personal al servicio de las administraciones públicas; la reforma del Sistema Nacional de Salud realizada en 2012 y las transferencias del Ministerio de Sanidad a través de acuerdos del Consejo Interterritorial (17).

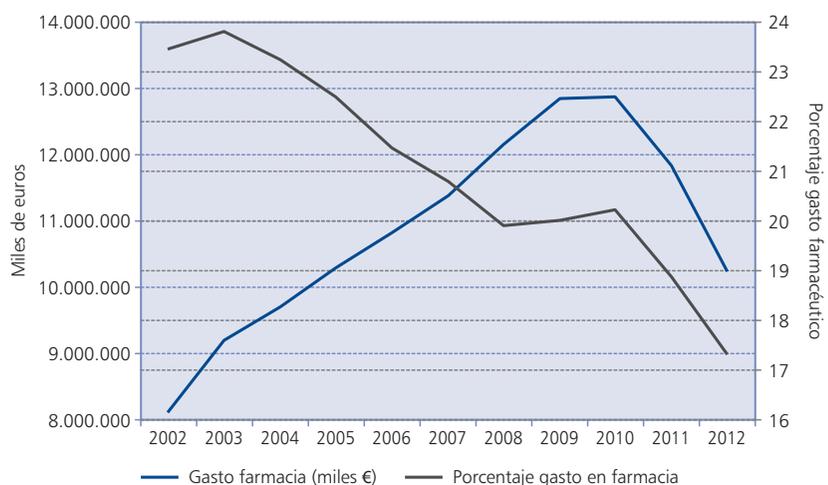
#### 1. Farmacia

El gasto farmacéutico partía de 8.111 millones de euros en 2002 y alcanzó un máximo en 2010 con 12.872 millones, para caer hasta los 10.225 millones en 2012. Esta evolución ha dado lugar a una paulatina reducción de su peso en el gasto sanitario total desde el 23,5 por 100 en 2002 hasta el 17,3 por 100 del gasto de las comunidades de régimen común en 2012 (gráfico 6).

La disminución del peso relativo en el gasto sanitario debe considerarse un éxito de este periodo y puede atribuirse en primer lugar a la regulación de los precios y otras medidas tomadas por la Administración General del Estado, como veremos a continuación. En segundo lugar, no deben ignorarse las medidas gestoras que las comunidades autónomas han adoptado. Aunque no es posible una cuantificación precisa, comunidades como Andalucía, Cataluña y Madrid tomaron la iniciativa para favorecer el uso de genéricos. Igualmente, en muchas comunidades se fueron adoptando medidas relativas a la prescripción médica y el control de la farmacia hospitalaria. Pero nuestro interés reside en la política realizada por el Estado, que describimos en los siguientes párrafos.

La Ley 16/2003 de cohesión del sistema sanitario establece el

GRÁFICO 6  
GASTO EN FARMACIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Estadística de Gasto Sanitario Público (MSSSI).

catálogo de prestaciones que deben ofrecerse en todo el territorio nacional y habilita a las comunidades autónomas para, en el ámbito de sus competencias, aprobar sus propias carteras de servicios, que deben incluir, como mínimo, las del Sistema Nacional de Salud (18). Por su parte, la prestación farmacéutica se rige por la Ley 29/2006 de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. En el artículo 89 establece que la decisión sobre la financiación pública de nuevos medicamentos corresponde en exclusiva al Ministerio de Sanidad (solo pueden incluirse en la financiación pública medicamentos previamente autorizados y registrados por el propio Ministerio). Es obvio que tales decisiones tienen consecuencias financieras para las comunidades autónomas, sean positivas o negativas.

Además de la decisión sobre la financiación pública, también corresponde al Ministerio de Sa-

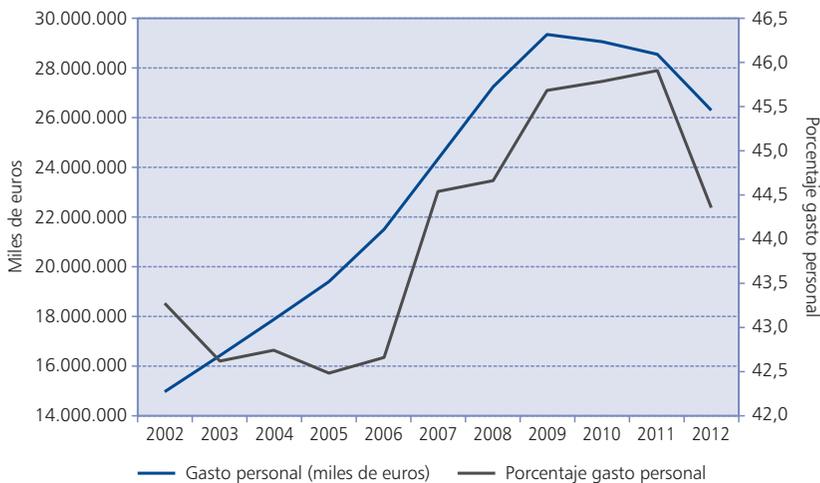
nidad fijar los precios de los medicamentos. En este punto es probable que la caída del gasto farmacéutico respecto al gasto sanitario total que se observa se deba esencialmente a la regulación de dichos precios. En particular, al sistema de precios de referencia que se aplica mayoritariamente a medicamentos cuya patente ha expirado. Dicho sistema, introducido por la Ley 13/1996, se ha modificado desde entonces en ocho ocasiones, siendo las más recientes el Real Decreto Ley 4/2010, el Real Decreto Ley 9/2011 y el Real Decreto Ley 16/2012 (19). Es importante para nuestros fines señalar que estos dos últimos regulan también la prescripción de medicamentos genéricos y la sustitución por la oficina de farmacia en caso de no haberse prescrito el genérico, con lo que estrechan de manera notable la autonomía de gestión de las comunidades autónomas. Es relevante anotar que previamente a la promulgación del Real Decreto Ley 9/2011,

Galicia reguló la prescripción y sustitución de medicamentos genéricos, lo que fue recurrido por el Estado ante el Tribunal Constitucional. En todo caso, los efectos de dichas medidas parecen apreciarse con claridad en la caída del gasto relativo que refleja el gráfico 6, y han sido favorables a las comunidades desde un punto de vista financiero (20), aunque con escaso respeto a la autonomía.

Quizá sea pertinente señalar, con relación a la competencia estatal sobre financiación pública y precios de los medicamentos, que el Ministerio de Sanidad recibe a través de un convenio con Farmaindustria unos ingresos de 68,8 millones anuales (media años 2004-2013) que se aplican a desarrollar sus propias políticas y en particular las de I+D+i a través del Instituto de Salud Carlos III. Dado que la industria farmacéutica obtiene sus ingresos con ventas parcialmente financiadas por las comunidades, parecería justo que los ingresos provenientes de dicho convenio se transfirieran a las comunidades (21).

Por otra parte, el Real Decreto Ley 16/2012 segmentó la cartera común de servicios en: básica, suplementaria y de servicios accesorios, quedando la prestación farmacéutica como una prestación suplementaria. Desde 1980 el copago se había fijado en el 40 por 100 del precio de venta al público del medicamento excepto para los pensionistas (exentos) y los enfermos crónicos (10 por 100 con un máximo de 2,64 euros por medicamento). En el mutualismo administrativo el copago era del 30 por 100 sin distinción por la situación de activos o pasivos. El Real Decreto Ley 16/2012 introdujo un nuevo esquema, con ciertas dosis de progresividad, con un copago

GRÁFICO 7  
GASTO REMUNERACIÓN DEL PERSONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Estadística de Gasto Sanitario Público (Msssi).

máximo del 60 por 100 y aplicando a los pensionistas una aportación del 10 por 100 topada en función de la renta. Esta medida, que elevó sustancialmente el copago farmacéutico, entró en vigor a mediados de 2012, de modo que sus efectos financieros positivos solo empiezan a notarse en dicho año de forma parcial.

A pesar de todas estas medidas, España sigue teniendo un gasto en medicamentos superior a la media de los países de la OCDE (22). Por ello será necesario seguir actuando en este campo. En este sentido, recientemente se han producido las sentencias del Tribunal Constitucional que anulan la tasa que pretendían establecer tanto Cataluña como Madrid de un euro por expedición de recetas médicas. Esta iniciativa, tendente a incrementar de hecho el copago farmacéutico, fue una muestra relevante de ejercicio de la corresponsabilidad fiscal. Para anular la medida adoptada, la

STC 71/2014 se apoya en el carácter básico de la Ley 16/2003 en desarrollo del título competencial del artículo 149.1.16 de la Constitución. Por ello, en una futura reforma del sistema de financiación, debería caber en la legislación básica del Estado un espacio para que las comunidades autónomas puedan establecer sus propias tasas en la prestación farmacéutica sin perjuicio de la «uniformidad mínima que corresponde establecer al Estado» en materia de sanidad (23). En todo caso, la normativa debería otorgar a las comunidades capacidad para regular por ellas mismas, en función de sus preferencias sociales, la demanda futura de medicamentos.

En suma, en el gasto de farmacia, que representa una parte considerable del gasto en sanidad, como hemos visto, el margen del que disponen las comunidades autónomas para una política propia es muy escaso. La participación en el Consejo Inter-

territorial de Salud les permite influir en las decisiones, pero con muy poco peso real.

## 2. Personal

En cuanto a los gastos de personal, las comunidades autónomas tienen capacidad para contratar por los métodos que consideren más apropiados. También han podido establecer los complementos retributivos que han considerado más adecuados. El gráfico 7 refleja la evolución del gasto de personal, tanto en unidades monetarias (escala izquierda) como en términos relativos respecto al gasto total (escala derecha). Se ha pasado de un gasto de personal de 14.951 millones en 2002 (el 43,3 por 100 del gasto sanitario) a 26.286 millones en 2012 (44,4 por 100 del gasto), con un crecimiento sostenido hasta 2009 (29.361 millones) y una reducción considerable desde entonces (-10,5 por 100) (24).

Las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas se fijan cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (incluido el personal estatutario que trabaja en la sanidad). Las comunidades autónomas pueden establecer complementos autonómicos como consecuencia de acuerdos con los sindicatos u otras decisiones políticas, siempre al alza respecto a las remuneraciones fijadas por el Estado, que tienen carácter de norma básica. También son las Cortes Generales las que fijan las tasas de reposición de empleados públicos. Hasta 2010 se permitió a todas las administraciones establecer el ritmo de crecimiento de los efectivos que consideraran necesario, pero a partir de ese año, con las primeras medidas de consolidación fis-

cal, las tasas de reposición se han establecido en cero, salvo algunos servicios, entre ellos el sanitario, donde se permite una tasa de reposición máxima del 10 por 100.

Como es evidente con los datos del gráfico 7, las medidas de consolidación fiscal en materia de personal han ayudado a detener su crecimiento en los últimos años e incluso a reducirlo. Hasta la llegada de la crisis, las comunidades parecían inmersas en una carrera por el mejor trato a su personal sanitario, lo que llevó este concepto a un índice 196,4 en 2009, tomando como base 2002. Quizá faltaron instrumentos de coordinación de la política de personal eficaces. El margen de autonomía en la gestión de personal es amplio al alza, pero restringido a la baja por los límites que establece la legislación básica del Estado.

### 3. La reforma del Sistema Nacional de Salud de 2012

El modelo de asistencia sanitaria con el que se generaliza el traspaso en 2002 a todas las comunidades autónomas nace de la Ley 14/1986 General de Sanidad y se caracteriza por la universalidad y la financiación con impuestos. El sistema anterior era de aseguramiento y se financiaba con cotizaciones sociales. Durante el periodo 2002 a 2012 objeto de nuestro análisis, el derecho universal a la asistencia sanitaria se fue extendiendo. Así, la Ley 16/2003 reconoció como titulares del derecho a la atención sanitaria a los extranjeros inscritos en el padrón municipal de habitantes en las mismas condiciones que los españoles. Y la Ley 33/2011 General de Salud Pública «extiende el derecho a la asistencia sanitaria pública a todos

los españoles residentes en territorio nacional a los que no pudiera ser reconocido en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico» (25).

De este modo, durante la vigencia de los sistemas de financiación autonómica desde 2002, se ha ampliado la población protegida. En el año base del sistema regido por la Ley 21/2001 (1999) la población protegida en las quince comunidades de régimen común era de 35.633.672 personas, mientras que la población total que figuraba en el padrón a 1 de enero de 1999 era de 37.563.710 habitantes. Esto significa que el 5,1 por 100 de la población quedaba excluida de la protección del Sistema Nacional de Salud transferido a las comunidades autónomas. A 1 de enero de 2012, la población protegida por el mutualismo administrativo no acogida a las prestaciones de los servicios sanitarios de las comunidades era de 1.938.054 personas, que representaban el 4,1 por 100 de la población total (26).

Pero al aprobarse el Real Decreto Ley 16/2012 y normas de desarrollo se produce «un giro considerable, ya que deja de reconocerse la titularidad del derecho a la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a «todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000», para pasar a garantizarse con carácter general solo «a aquellas personas que ostenten la condición de asegurado» (27). Esta reforma, justificada en la necesaria consolidación de las cuentas públicas y amparada en posibles abusos puestos de manifiesto por el Tribunal de Cuentas, ha tenido como consecuencia la denegación del dere-

cho a la asistencia sanitaria pública gratuita a todas las personas inmigrantes en situación irregular a partir del 24 de abril de 2012. La pregunta de interés a efectos del sistema de financiación es si ello contribuirá a reducir el gasto de las comunidades en asistencia sanitaria. El Gobierno anunció ahorros del orden de 500 millones de euros, pero dichos ahorros deben confrontarse con las consecuencias económicas y epidemiológicas de la exclusión de la población en situación irregular, tal como señala Abellán (2013), si bien es pronto para valorarlas (28).

### 4. Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud

El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (SNS) se compone de los consejeros competentes en materia de sanidad de todas las comunidades autónomas bajo la presidencia del ministro competente del Gobierno central. La Ley 16/2003 le atribuye la finalidad de «promover la cohesión del Sistema Nacional de Salud a través de la garantía efectiva y equitativa de los derechos de los ciudadanos en todo el territorio del Estado» (29). Sus funciones se limitan a conocer, debatir y, en su caso, emitir recomendaciones sobre la configuración del SNS. En lo que se refiere a aspectos financieros, el Consejo Interterritorial aprueba cada año la distribución de los recursos transferidos por el Ministerio de Sanidad en diversos programas. El de mayor importe es el Fondo de Cohesión Sanitaria. Los recursos distribuidos cada año entre las comunidades de régimen común, Ceuta y Melilla aparecen en el cuadro n.º 3:

Como se ve, estamos ante importes de cuantía modesta que

no alcanzan nunca el 1 por 100 de los gastos sanitarios de las comunidades autónomas, pero son adicionales a los que proporciona el sistema de financiación de régimen común. Es interesante constatar que los criterios de distribución entre comunidades, en la mayor parte de los programas, atienden a la población, lo que contrasta con los criterios que sigue el modelo de financiación, que se refiere a población ajustada. Además, en muchos casos se incluye una parte fija por comunidad, computando como tales Ceuta y Melilla, gestionadas por el Estado, lo que resulta bastante alejado de los criterios que informan el sistema tanto en la Ley 21/2001 como en la Ley 22/2009.

En suma, el Ministerio, a través del Consejo Interterritorial, interviene financieramente en la prestación de los servicios sanitarios de las comunidades de régimen común. El hecho de que los importes sean reducidos no impide considerar que ello distorsiona el sistema de financiación de la sanidad, introduciendo unos criterios de distribución *ad hoc* de difícil justificación.

## V. LECCIONES PARA LA FUTURA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

La descripción que hemos hecho hasta aquí del funcionamiento del sistema de financiación en relación con la sanidad debe permitirnos extraer algunas conclusiones útiles para su futura reforma. Los elementos que a la vista de la experiencia pueden mejorarse con la negociación y puesta en marcha de un nuevo sistema son la delimitación de las competencias, la responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, la lealtad institucional recíproca y la clarificación del concepto de equidad compatible con la autonomía. Desarrollamos a continuación cada uno de estos aspectos.

### 1. Competencias delimitadas por niveles de gobierno

La II Conferencia de Presidentes que hemos descrito más arriba ilustra la estrategia de las comunidades autónomas de utilizar la sanidad como argumento po-

lítico para lograr más recursos del Estado. Sin embargo, también resulta significativa la facilidad con la que el Gobierno central intervino en las competencias autonómicas, añadiendo más recursos.

La confusión sobre las competencias en materia de sanidad se puso de manifiesto también en el Plan de Salud bucodental presentado por el Gobierno en 2007. Se trataba de financiar un programa para lograr que todos los niños españoles entre 7 y 15 años recibieran en el sistema público la misma atención dental con independencia de la comunidad autónoma de residencia. Dicho plan fue una respuesta política a la iniciativa de algunas comunidades: País Vasco, Navarra y Andalucía lideraron esta política y fueron seguidas en diversos grados, antes de la propuesta ministerial, por Murcia, Baleares, Aragón, Cantabria, Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha. El plan se concretó en 2008 con una aportación del Estado de 9,2 millones de euros, en 2009 se aportaron también 9,2 millones y, en 2010, 9,7 millones. A partir de 2011, las comunidades autónomas asumen la totalidad de un gasto cuya iniciativa política para la mayoría de ellas correspondió al Gobierno central.

Otro ejemplo fueron las vacunas contra la pandemia de la gripe A que se desató en España a lo largo del año 2009. El Ministerio de Sanidad se apresuró a comprar vacunas para ponerlas a disposición de las comunidades autónomas cuando esa decisión no era de su competencia (30). Si ante las externalidades evidentes en términos de salud de aquella pandemia, alguna comunidad se hubiera negado a vacunar a la población con sus propios recursos (lo que no fue el caso, al menos públicamente), el Gobier-

CUADRO N.º 3

#### CONSEJO INTERTERRITORIAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

	Rec. distribuidos (miles de euros)	Porcentaje s/ gasto sanitario
2002 .....	31.986,11	0,19
2003 .....	35.790,29	0,40
2004 .....	38.772,27	0,36
2005 .....	42.469,17	0,39
2006 .....	46.881,14	0,78
2007 .....	50.801,35	0,38
2008 .....	56.707,21	0,36
2009 .....	59.659,19	0,37
2010 .....	58.884,51	0,63
2011 .....	57.615,43	0,30
2012* .....	54.724,66	0,44

Nota: (\*) Estimación propia a partir de la liquidación del presupuesto del Estado.  
Fuente: Haciendas autonómicas en cifras.

no central hubiera debido actuar directamente, pero no parece que pagar las vacunas sea el método adecuado para corregir esa hipotética situación. Lo correcto en un Estado descentralizado hubiera sido limitarse a autorizar la nueva vacuna y en su caso coordinar las actuaciones de las autoridades competentes.

En suma, con carácter previo a una reforma del sistema de financiación, convendría clarificar las competencias de cada administración. No es una cuestión sencilla y probablemente debería abordarse desde una modificación del orden constitucional (31). Igualmente convendría regular las relaciones intergubernamentales tanto de carácter vertical como horizontal. Pero más allá de una mejor regulación, sin duda necesaria, los diferentes niveles de gobierno deberían aceptar el régimen descentralizado vigente y cesar la invasión de competencias, especialmente en aspectos presupuestarios. Sin un pacto de esta clase, el sistema de financiación queda desdibujado.

## 2. Responsabilidad fiscal compartida

Tanto la Ley 21/2001 como la Ley 22/2002 se apoyan en dos principios esenciales: la corresponsabilidad fiscal y la lealtad institucional. En cuanto a la corresponsabilidad fiscal, desde 1997 se ha ampliado progresivamente, tanto en lo que se refiere al volumen de tributos cedidos, como a las competencias normativas sobre gran parte de dichos tributos. Los estudios que han abordado el ejercicio de la corresponsabilidad tributaria muestran que ha sido insuficiente. Por ejemplo, en Cuenca (2014) se concluye que la autonomía se ha ejercido generalmente a la baja, salvo en

algunas comunidades que, con la crisis económica, han adoptado medidas tributarias al alza. En el IVMDH, impuesto afectado a la sanidad, hemos visto en la sección III que no es hasta 2010 cuando se generaliza (casi) el uso de esta fuente de financiación complementaria. Recuérdese que las potestades normativas en el IVMDH, y, a partir de 2013, en el impuesto sobre hidrocarburos, son solo al alza. Y como hemos descrito, las comunidades autónomas prefirieron reclamar más recursos al Estado que ejercer la corresponsabilidad fiscal sobre sus contribuyentes/votantes.

En la próxima reforma será imprescindible reforzar y concretar la aplicación del principio de corresponsabilidad fiscal. Para ello se requieren mejoras técnicas en la cesión de tributos y una restricción presupuestaria creíble, esto es, que el Estado deje de intervenir en socorro de las comunidades autónomas. En particular, la próxima reforma del sistema de financiación no puede ser independiente de la regulación del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) que ha modificado *de facto* los fundamentos de la autonomía (32).

Será además necesario definir qué nivel de administración es responsable y competente para establecer mecanismos de regulación de la demanda. España no puede afrontar un nuevo periodo de cinco o más años sin clarificar a quién compete la decisión de establecer sistemas de copago en sanidad. O, al menos, sin prever los mecanismos mediante los cuales se adoptarán este tipo de medidas de control del gasto sanitario.

## 3. Lealtad institucional

En lo que se refiere a la lealtad institucional, su regulación a par-

tir de 2002 quedó establecida en el artículo 2.1 e) LOFCA en los siguientes términos: «La lealtad institucional, que determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración anual en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas».

Este precepto no se aplicó a pesar de preverse una valoración anual, por lo que, en la reforma de 2009, se interpretó que «con la incorporación de recursos adicionales por parte del Estado [...] se garantiza la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas [...] para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones legales existentes [...], dando satisfacción al principio de lealtad institucional» (33).

Por otra parte, a partir de 2009 se precisó el concepto de lealtad institucional señalando que las actuaciones legislativas del Estado y de las comunidades autónomas «deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio» (34). El primer periodo quinquenal de aplicación concluyó con el año 2013, pero todavía no se ha realizado, al

menos públicamente, la valoración prevista.

En un sistema de financiación reformado deberá aplicarse con rigor el principio de lealtad institucional. Hemos visto que en el caso de la sanidad la valoración de la actividad legislativa del Estado podría resultar favorable en su conjunto, con lo que podrían reducirse las necesidades de gasto. No obstante, la valoración en términos de lealtad institucional ha de incluir todas las competencias autonómicas.

#### 4. Autonomía versus equidad

El tercer párrafo de la introducción al Real Decreto Ley 16/2012 ilustra la filosofía que inspira la política sanitaria del actual Gobierno central: «El Sistema Nacional de Salud viene sufriendo situaciones de descoordinación entre los servicios de salud autonómicos, lo que se traduce en la aparición de considerables diferencias en las prestaciones y en los servicios a los que acceden los pacientes en las distintas comunidades autónomas. La cohesión territorial y la equidad se han visto puestas en cuestión con determinadas medidas adoptadas durante estos últimos años».

Llama la atención que se afirme que las diferencias en prestaciones y servicios son considerables hoy en día en España. Y, además, que ello se califique como «descoordinación» cuando, al menos en parte, algunas diferencias constituyen la esencia de un sistema descentralizado. Hemos visto en las páginas anteriores que los gobiernos centrales que precedieron al actual, de una u otra forma, también manifesta-

ron con su comportamiento cierta desconfianza hacia la descentralización. A nuestro juicio, el compromiso entre autonomía y equidad requiere una clarificación previa a la reforma del sistema de financiación. Obviamente, se trata de una decisión política, pero la economía del federalismo fiscal puede ayudar a ordenar las ideas.

La teoría económica ofrece unos principios muy generales sobre la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno (35). Cuando los decisores subcentrales tienen mejor conocimiento de las necesidades sanitarias locales y de las condiciones de producción de los servicios sanitarios, la descentralización es recomendable en términos de bienestar social. Obviamente, en sanidad existen externalidades en materia de salud pública que se pueden corregir mediante sistemas de transferencias verticales desde el Gobierno central. Por el contrario, algunos factores resultan más favorables a una prestación centralizada en materia sanitaria: a) cuando existan economías de escala en la construcción de infraestructuras hospitalarias o en la compra de algunos suministros, y b) si la descentralización conduce a desigualdades sanitarias no deseadas entre regiones (tanto por los servicios que se prestan como por el modo en que se financian). En suma, la descentralización de los servicios sanitarios aporta ventajas en términos de eficiencia y encuentra sus límites en los criterios de equidad.

Los criterios de equidad deberían por tanto incorporarse al sistema de financiación o bien clarificarse *ex ante*. En la vigente Ley 22/2009 se garantiza una financiación igual por habitante ajustado pero se deja libertad a las

comunidades autónomas para que empleen tales recursos del mejor modo posible, en sanidad o en otras funciones. Por tanto, se reconoce y admite que los servicios sanitarios no serán iguales en todo el territorio, solo se garantiza la posibilidad de que lo sean.

Algunos economistas han defendido la necesidad de introducir en el sistema de financiación elementos específicos para atender necesidades sanitarias. Por ejemplo, en Utrilla (2006) se aboga por una financiación condicionada dentro del sistema general mediante «un contrato-programa en el que se garantiza una financiación a través de impuestos y transferencias niveladoras con unas garantías en términos dinámicos» (36). En el mismo sentido, la Asociación de Economía de la Salud propone «crear dentro del sistema de financiación autonómica un fondo específico orientado a asegurar la efectiva coordinación (que no uniformidad) de los sistemas autonómicos de salud por parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad» (37).

Crear ese fondo específico requeriría fijar su volumen y evolución, así como su distribución, entre las comunidades autónomas. En cuanto a lo primero, en Abellán (2013), considerando tanto los factores demográficos como los precios sanitarios y la mejora de las prestaciones, se obtiene una previsión de crecimiento de 4,7 por 100 anual para el periodo 2010-2016 (38). Hemos visto que para los años 2010 a 2012 se ha producido, al contrario, una reducción del gasto, pero ello no obsta para que en el medio plazo la tendencia sea creciente. En todo caso, el volumen de ese hipotético fondo, caso de ser de cuantía relevante, estará sometido a una decisión política

en los Presupuestos Generales del Estado de cada año.

Por lo que se refiere a la distribución entre comunidades autónomas, un fondo específico para la sanidad debería fijar los determinantes del gasto por regiones. No es tarea sencilla, como ponen de manifiesto Cantarero y Lago Peñas (2012). En particular, parece que la actual distribución del gasto regional no responde solo a variables demográficas o económicas, sino también a las consecuencias de decisiones de gasto pasadas en cada región. La decisión política en este caso habría de referirse al grado de equidad interterritorial que se desee. Si se pretende igualar las prestaciones por necesidad de las personas en todo el territorio, los criterios de reparto entre comunidades deberían resultar exclusivamente de la aplicación de criterios técnicos, revisables periódicamente.

Una última característica que debería tener un fondo específico para la sanidad sería un mecanismo de toma de decisiones colectivas claro, que podría depender del Consejo Interterritorial del SNS. En tal caso, debería clarificarse el papel del Estado. Incluso podría ser conveniente diseñar un sistema de decisión sin la presencia del Estado.

En definitiva, sería un fondo similar al vigente FGSPF, pero diseñado como financiación condicionada y en el que debería asegurarse que los incentivos son correctos: si se gasta menos, la comunidad autónoma debería poder beneficiarse de ello.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Hemos visto en los apartados anteriores que las intervenciones

del Estado en la financiación de las comunidades autónomas durante el periodo 2002-2012 han sido frecuentes. Los importes adicionales que se han inyectado con una justificación sanitaria en los años 2002-2008 no han sido muy grandes, pero en términos marginales, son significativos. A partir de 2009 se realiza una aportación considerable de recursos, en parte justificada en mejora de la asistencia sanitaria, aunque en el marco de una reforma amplia del sistema y de una importante crisis fiscal de las comunidades.

El sistema de financiación de las comunidades de régimen común es una pieza esencial, pero no única, del llamado «Estado de las autonomías» emanado de la Constitución de 1978. Nuestra organización institucional es muy parecida a la de un estado federal pero necesita reformas de calado que van más allá del sistema de financiación. En palabras de Aja (2014), hay que «eliminar los restos disfuncionales del centralismo, resolver las dificultades sobrevenidas, aclarar las ambigüedades y consolidar un sistema coherente, que funcione con eficacia y que los ciudadanos puedan entender y valorar» (39). Como hemos descrito en este trabajo, en la sanidad pública permanecen restos del centralismo, hay excesivas ambigüedades y faltan mecanismos eficaces para solventar dificultades imprevisibles. Con un sistema de financiación autonómica de régimen común como el que rige en España desde 2002, habrá que completar el diseño en el sentido federal si se quiere que sea sostenible y estable en el medio plazo. O bien, desandar el camino explícitamente y plantear una reforma en sentido contrario.

## NOTAS

(\*) Agradecemos los comentarios y sugerencias de Carlos Ocaña y Eduardo Bandrés sobre una primera versión. El texto final ha mejorado también notablemente merced a la atenta lectura y los consejos de los coordinadores de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, Santiago Lago Peñas y Jorge Martínez-Vázquez. Alain Cuenca agradece la ayuda del Proyecto DER2013-48005-R del Ministerio de Economía y Competitividad.

(1) Ley 21/2001 por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

(2) Ley 22/2009 por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

(3) La senda que refleja el gráfico 1 no se cumple del mismo modo para todas las comunidades, como puede verse en el Anexo I.

(4) La regla fiscal vigente durante este periodo obligaba a lograr superávits de las administraciones territoriales. Puede verse, entre otros, DÍAZ ROLDÁN y CUENCA (2014).

(5) El gasto total se toma depurado de IFL y FEOGA.

(6) El gasto total se ve afectado por nuevos trasposos de competencias no sanitarias, pero su importe ha sido muy reducido en el periodo considerado. Para los años 2004 a 2008, se traspararon servicios por un importe acumulado de 547,6 millones de euros, lo que representaba el 0,35 por 100 del gasto autonómico en 2008. En el periodo 2008-2011 los trasposos alcanzaron un importe acumulado de 774,9 millones (0,51 por 100 del gasto en 2011). Véase: [http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica\\_autonomica/trasposos.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/trasposos.html)

(7) Recuérdese que durante los seis primeros meses de 2002, la gestión presupuestaria permaneció en el Insalud para las diez comunidades autónomas, de modo que no pudieron abordar cambios inmediatos. CANTARERO (2010: 84) sugiere que el traspaso provocó un incremento del gasto sanitario. Igualmente, para ABELLÁN (2013: 40) el año 2002 podría haber marcado un cambio de tendencia en el gasto sanitario público en España porque el gasto medio en el periodo 1991-2001 era del 7,3 por 100 del PIB, mientras que en el periodo 2002-2010 alcanzó en media el 8,6 por 100 del PIB. Aunque nada permite atribuir en exclusiva dicho cambio al traspaso a las diez comunidades autónomas de 2002.

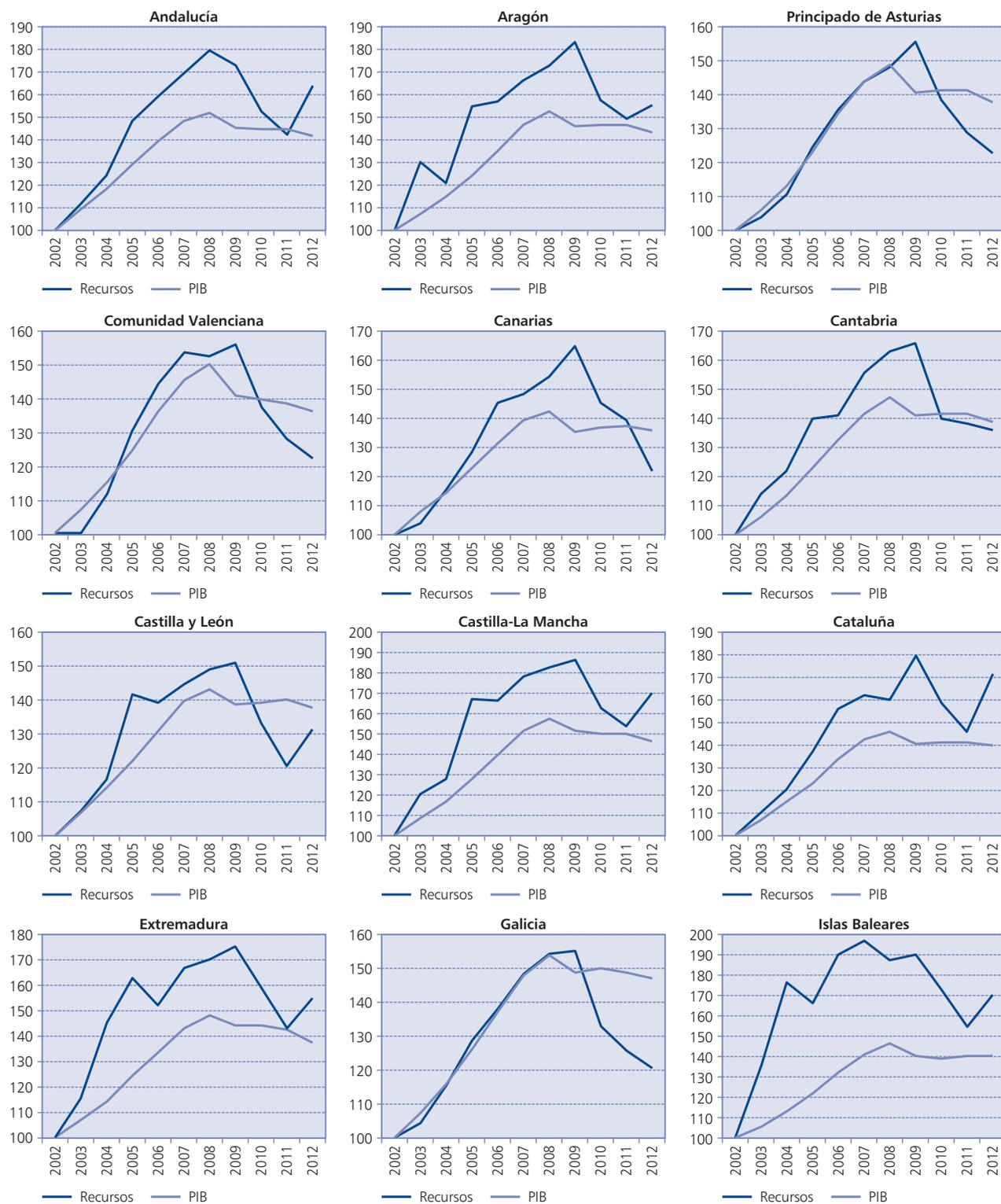
(8) Véase RUIZ ALMENDRAL y CUENCA (2014).

(9) Así lo aseguraba el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en nota de prensa de 16 de julio de 2014:

<p><a href="http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2014/S.%20E.%20ADMINISTRACIONES%20P%3%9ABLICAS/16-07-14%20Fondos%20Proveedores.pdf">http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2014/S.%20E.%20ADMINISTRACIONES%20P%3%9ABLICAS/16-07-14%20Fondos%20Proveedores.pdf</a></p> <p>(10) ABELLÁN, 2013: 226.</p> <p>(11) En términos de ordenación de las comunidades autónomas, tomar la población ajustada o la población total altera poco las posiciones relativas. Para 2012, con población ajustada según la Ley 22/2009 Madrid sube cuatro puestos en la ordenación de mayor a menor gasto por habitante, Cataluña sube dos puestos. Galicia baja tres puestos. Castilla y León, Canarias y Castilla-La Mancha bajan dos. Las demás CC. AA. o bien mantienen su posición en la ordenación o bien varía solo un puesto.</p> <p>(12) Disp. Trans. 2ª.</p> <p>(13) En el acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001, el traspaso de la sanidad se contemplaba como una posibilidad para los años siguientes. Sin embargo el Gobierno central forzó en el segundo semestre de 2001 el traspaso a las diez comunidades autónomas, muchas de las cuales mostraron recelos. La garantía sanitaria pretendía facilitar dicho proceso.</p> <p>(14) Propuesta del CPFF a la Conferencia de Presidentes. Memoria de actuaciones del CPFF (2005: 370).</p> <p>(15) Memoria del CPFF (2005: 373).</p> <p>(16) Como explica DÍAZ DE SARRALDE (2011).</p> <p>(17) No entramos en operaciones menores que merecerían un estudio más detallado: por ejemplo el apoyo prestado al Hospital Clínico de Barcelona hasta su traspaso definitivo en 2007, la financiación de inversiones en el Hospital Universitario Marqués de Valdecilla en Cantabria, u otras actuaciones que reflejan los Presupuestos Generales del Estado de cada año.</p> <p>(18) Véase AES (2013).</p> <p>(19) Real Decreto Ley 4/2010, de 26 de marzo, de racionalización del gasto farmacéutico con cargo al Sistema Nacional de Salud. Real Decreto Ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011. Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y la seguridad de sus prestaciones.</p> <p>(20) En todo caso, el sistema resultante no está exento de problemas. Para un resumen crítico de las medidas más recientes sobre medicamentos genéricos, véase AES (2013).</p> <p>(21) El importe medio señalado para ese convenio anual con Farmaindustria se deduce de las modificaciones presupuestarias por generación de ingresos del Ministerio de Sani-</p>	<p>dad. Véase <a href="http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Paginas/imoperacionesejecucion.aspx">http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Paginas/imoperacionesejecucion.aspx</a></p> <p>(22) ABELLÁN, 2013: 40-41.</p> <p>(23) Véase Sentencia 71/2014 del Tribunal Constitucional. BOE núm. 135, 4 de junio de 2014, p. 28.</p> <p>(24) Nótese que en 2012 se produjo la supresión de la paga extraordinaria de Navidad que se recuperó en 2013. En cambio, los efectos de la reducción del 5 por 100 aplicada en 2010 y la posterior congelación salarial permanecen.</p> <p>(25) Dispo. Ad. 6ª. Para una descripción de la evolución del SNS, véase AES (2013).</p> <p>(26) Los datos provienen a la liquidación del sistema de financiación de 2002 (<a href="http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Publicaciones%20Financiacion/A%3%9B1o%20base%201999.pdf">http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Publicaciones%20Financiacion/A%3%9B1o%20base%201999.pdf</a>) y de las Memorias anuales 2011 de Muface, Mugeju e Isfas.</p> <p>(27) AES, 2013: 11.</p> <p>(28) Véase ABELLÁN, 2013: 266-275.</p> <p>(29) Artículo 69.</p> <p>(30) Parte de estas actuaciones se pueden reconstruir con la información del Ministerio de Sanidad: <a href="https://www.msssi.gob.es/serv-Ciudadanos/alertas">https://www.msssi.gob.es/serv-Ciudadanos/alertas</a>. Nótese que las vacunas no se usaron finalmente.</p> <p>(31) Para una propuesta en este sentido, véase AJA, 2014: 376-381.</p> <p>(32) Véase RUIZ ALMENDRAL y CUENCA (2014) para una descripción de los nuevos mecanismos de financiación tras la reforma del artículo 135 de la Constitución.</p> <p>(33) D.A. 6ª Ley 22/2009.</p> <p>(34) Artículo 2.g) Lofca.</p> <p>(35) La amplia literatura al respecto se resume en JIMÉNEZ RUBIO (2010) en relación con la sanidad.</p> <p>(36) UTRILLA, 2006: 366.</p> <p>(37) AES, 2013: 6.</p> <p>(38) ABELLÁN, 2013: 203.</p> <p>(39) AJA, 2014: 369.</p> <p><b>BIBLIOGRAFÍA</b></p> <p>ABELLÁN, J.M. (2013), <i>El sistema sanitario público en España y sus comunidades autónomas. Sostenibilidad y reformas</i>, Fundación BBVA, Madrid.</p> <p>AJA, E. (2014), <i>Estado autonómico y reforma federal</i>, Alianza Editorial, Madrid.</p>	<p>ASOCIACIÓN DE ECONOMÍA DE LA SALUD (2013), <i>Diagnóstico y propuestas de avance. Financiación y cobertura pública</i>. Disponible en: <a href="http://www.aes.es/documentos_aes/propuestas_sns">http://www.aes.es/documentos_aes/propuestas_sns</a></p> <p>CABASÉS, J.M. (2010), <i>La financiación del gasto sanitario en España</i>, Fundación BBVA, Madrid.</p> <p>CANTARERO, D. (2010), «Financiación regional en el sistema sanitario español: análisis del sistema actual y agenda pendiente», en J.M. CABASÉS, <i>La financiación del gasto sanitario en España</i>, pp. 83-91.</p> <p>CANTARERO, D., y LAGO, S. (2012), «Decomposing the determinants of health care expenditure: the case of Spain», <i>The European Journal of Health Economics</i> (2010), 13: 19-27.</p> <p>CUENCA, A. (2014), «Autonomía y corresponsabilidad: La política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 139: 97-114.</p> <p>DE LA FUENTE, A. (2013), «La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2011». BBVA Research. <i>Documento de Trabajo</i> n.º 13/30.</p> <p>DÍAZ DE SARRALDE, S. (2011), «La garantía de Servicios Públicos Fundamentales en el nuevo régimen de financiación autonómica», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 62: 85-100.</p> <p>DÍAZ, C., y CUENCA, A. (2014), «Consolidación fiscal y reglas fiscales en las Comunidades Autónomas españolas». <i>Documento de Trabajo. Serie Economía. 2014-01</i>. Instituto Universitario de Desarrollo Regional. Universidad de La Laguna.</p> <p>JIMÉNEZ, D. (2010), «La evaluación de las políticas de descentralización sanitaria: retos para la investigación futura», en J.M. CABASÉS, <i>La financiación del gasto sanitario en España</i>, pp. 269-279.</p> <p>LÓPEZ, G. (2007), «La descentralización fiscal en España en la disyuntiva de la nueva financiación autonómica. Algunas reflexiones generales y específicas al caso de la sanidad», en <i>La financiación de estado de las autonomías: perspectivas de futuro</i>, pp. 189-228.</p> <p>MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005), <i>Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas</i>. Memoria de Actuaciones.</p> <p>RUIZ ALMENDRAL, V., y CUENCA, A. (2014), «Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 241: 35-44, julio-agosto.</p> <p>UTRILLA DE LA HOZ, A. (2006), <i>Nuevo sistema de financiación de la sanidad: líneas básicas en La financiación del gasto sanitario desde la perspectiva de la experiencia comparada</i>, Fundación BBVA, Madrid, pp. 363-378.</p>
--	---	--

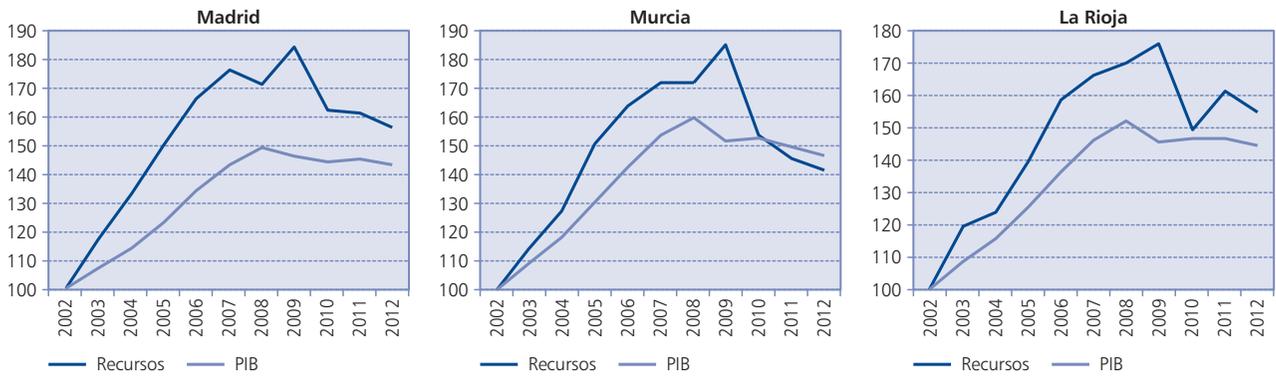
## ANEXO I

## RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS VS. PIB (ÍNDICE 2002 = 100)



ANEXO I (continuación)

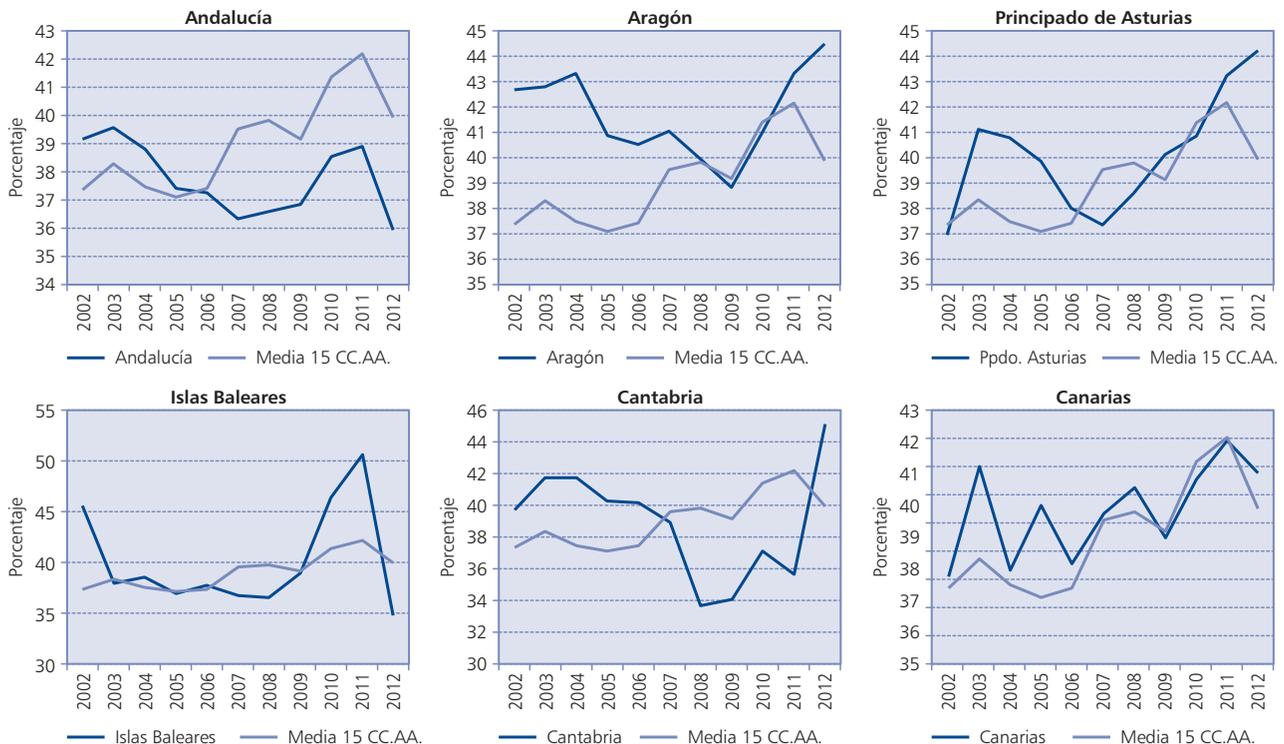
RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS VS. PIB (ÍNDICE 2002 = 100)



Fuentes: Liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas, Minhap e INE.

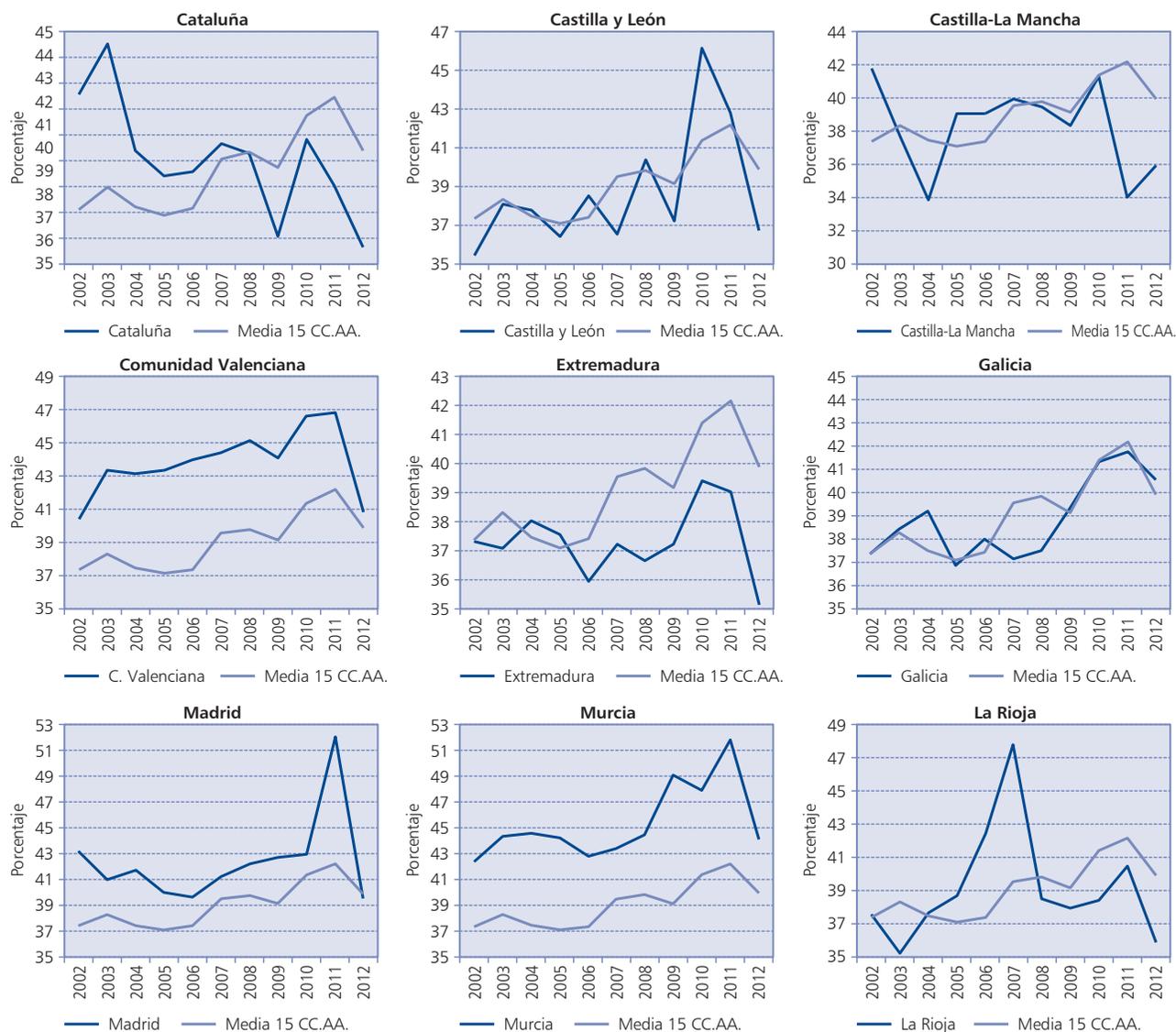
ANEXO II

PESO DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO



## ANEXO II (continuación)

## PESO DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO



Fuente: Estadística de Gasto Sanitario Público (EGSP), MSSSI.

# A VUELTAS CON LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA (\*)

Julio LÓPEZ LABORDA

Universidad de Zaragoza

Antoni ZABALZA

Universidad de Valencia

## Resumen

El trabajo empieza revisando brevemente algunas de las cuestiones relacionadas con la descentralización tributaria sobre las que se discute habitualmente en nuestro país. A continuación, presenta y discute las propuestas del *Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español* directamente vinculadas con la tributación autonómica. Finalmente, 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.

*Palabras clave:* descentralización tributaria, reforma fiscal, recaudación normativa.

## Abstract

This article begins briefly reviewing some issues about tax decentralization that are frequently discussed in Spain. Then the paper critically assesses the proposals contained in the «Expert Report on the Reform of the Spanish Tax System» related to regional taxes. Finally we show that, in the period 2002-2011, the elasticity of «traditional» (Tax on Net Wealth, Inheritance and Gift Tax, Capital Transfer Tax and Gaming Taxes) ceded tax revenue with respect to «new» (Income Tax, VAT and Excises) ceded tax revenue in each region is about unity. So, regarding the issue of how to determine the temporal evolution of normative revenue of traditional ceded taxes, we propose to substitute a new updating rule, according to which normative revenue should vary at the same growth rate as that of «new» ceded taxes revenue in each region, for the present updating rules.

*Key words:* tax decentralization, tax reform, normative revenue.

*JEL classification:* H71, H73, H77.

## I. INTRODUCCIÓN

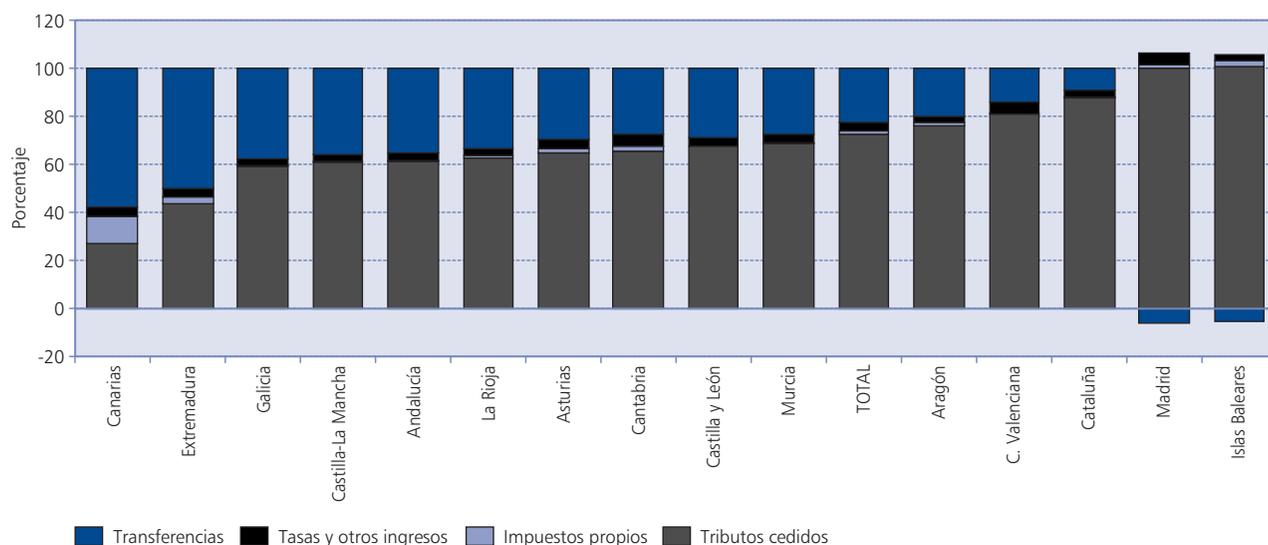
DESDE sus inicios, el proceso de configuración del modelo de financiación regional en España ha tenido que hacer frente a dos problemas. El primero es el de la descentralización tributaria o, puesto en negativo, de la dependencia financiera de las comunidades autónomas. El segundo problema es el de la nivelación, es decir, de la garantía de la igualdad de acceso a los servicios públicos autonómicos con independencia de la comunidad de residencia.

Con la perspectiva que dan los más de treinta años transcurridos desde que la descentralización diera sus primeros pasos, creemos que se ha avanzado más en la resolución del primer problema, que constituye el objeto de este trabajo, que en la del segundo. En el gráfico 1 se presenta la estructura porcentual de los ingresos no financieros de las comunidades de régimen común en el año 2011. Puede observarse que, en promedio, los diversos tipos de transferencias —corrientes y de capital, incondicionadas y condicionadas— representan un 22,6 por 100 de los ingresos autonómicos. Los tributos cedidos suponen ya el 72,6 por 100, y las

tasas y otros impuestos e ingresos propios, el 4,8 por 100 restante. Algunas comunidades autónomas se financian íntegramente (Baleares y Madrid) o de manera muy mayoritaria (Cataluña) con sus ingresos propios. Solo en una comunidad (Canarias, por su régimen fiscal específico) las transferencias superan el 50 por 100 de los ingresos no financieros regionales.

La literatura se ha ocupado exhaustivamente y desde múltiples perspectivas de la descentralización de impuestos a las comunidades autónomas. Con el ánimo de contribuir a seguir avanzando en esta línea de investigación, en este trabajo nos hemos propuesto tres objetivos, de los que nos ocuparemos sucesivamente en las siguientes secciones. En la sección II revisaremos someramente algunas de las cuestiones relacionadas con la descentralización tributaria sobre las que se discute habitualmente en nuestro país. En la sección III presentaremos y discutiremos las propuestas del reciente *Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español* directamente vinculadas con la tributación autonómica. En la sección IV propondremos una regla de evolución de la recaudación

GRÁFICO 1  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN, 2011



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones de presupuestos publicadas por el MINHAP.

normativa de los tributos cedidos tradicionales que, como justificaremos, creemos que es más adecuada que la que se aplica en la actualidad.

## II. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA REGIONAL (1)

### 1. La fórmula de los tributos cedidos

El cuadro n.º 1 muestra los tributos cedidos a las comunidades de régimen común y las competencias que estas pueden ejercer sobre los mismos. Las comunidades autónomas participan en casi todos los impuestos del sistema fiscal, y lo hacen en porcentajes significativos. Además, tienen amplias competencias de gestión y normativas, que ejercen efectivamente. A la vista del cuadro, resulta palmario que el sistema fiscal español es, cada vez más, un sistema compartido por los diversos niveles de gobierno, incluido el nivel local.

En ocasiones se ha sugerido la conveniencia de desligar los tributos cedidos de los impuestos centrales y adoptar un sistema de imposición autonómica separada (por ejemplo, Lago y Martínez-

Vázquez, 2010). Creemos que no se trata de una buena idea. La cesión de tributos a las comunidades autónomas, tal y como está configurada actualmente, es una fórmula adecuada. Por un lado, asegura el mantenimiento de una regulación armónica de los elementos esenciales de los tributos en todo el territorio de régimen común, lo que disminuye los costes de administración y cumplimiento y las distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos. Por otro lado, hace posible que las comunidades intervengan en la determinación de la cuota tributaria y en la gestión de buena parte de estos tributos, lo que garantiza el ejercicio de la autonomía financiera y favorece el cumplimiento del principio de responsabilidad fiscal. Por su parte, los agentes económicos pueden identificar fácilmente las diferencias fiscales entre comunidades, que se limitarán siempre a la cuota tributaria, sin afectar a otros elementos de los impuestos (Martínez-Vázquez, 2013). En cambio, la fórmula de los tributos cedidos presenta el inconveniente de que el Estado puede acabar desentendiéndose de su correcta regulación y aplicación si no tiene una participación significativa en su recaudación; los Impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones, sobre los que volveremos más adelante, son dos buenos ejemplos de ello.

CUADRO N.º 1

## TRIBUTOS CEDIDOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

Tributo	Rendimiento, porcentaje [Porcentaje inicial de cesión]	Aplicación y revisión	Regulación
IRPF	[50]	NO	Tarifa y deducciones
Impuesto sobre el patrimonio	100	SÍ	Mínimo exento, tarifa, deducciones, bonificaciones
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	100	SÍ	Reducciones, tarifa, patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, gestión y liquidación
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	100	SÍ	Tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones (salvo en el impuesto sobre operaciones societarias), gestión y liquidación
Tasas sobre el juego	100	SÍ	Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones, devengo, aplicación
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte	100	SÍ	Tipos de gravamen
IVA	[50]	NO	NO
Impuestos especiales de fabricación: cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos, labores del tabaco	[58] (100 del tipo estatal especial y el tipo autonómico del impuesto sobre hidrocarburos)	NO	NO (Tipo autonómico del impuesto sobre hidrocarburos)
Impuesto sobre la electricidad	100	NO	NO
Impuesto sobre actividades de juego*	100 juegos electrónicos, informáticos o telemáticos 100 ingresos por incremento tipo	NO	Incremento hasta un máximo del 20% de los tipos de gravamen, cuando los organizadores residan en la Comunidad, aplicable solo a los jugadores residentes en la misma
Impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito*	100	NO	NO

Nota: (\*) Este impuesto todavía no se ha configurado legalmente como tributo cedido.  
Fuente: Elaboración propia.

A nuestro juicio, los acuerdos de coordinación fiscal entre el nivel central y las jurisdicciones intermedias en federaciones como Australia, Canadá, Estados Unidos y Suiza, que se traducen en la aplicación de bases imponibles comunes en los impuestos sobre la renta y sobre las ventas (Shah, 2007), representan una aproximación evidente al mecanismo de los tributos cedidos.

## 2. La extensión (o reducción) de la cesión de tributos

Otro tema de discusión recurrente en este ámbito es el de la ampliación o reducción de la cesión de tri-

butos a las comunidades autónomas. Aunque la minoración de las transferencias centrales favorece el fortalecimiento de la autonomía y la responsabilidad financiera, hay que reconocer que ya no queda tanto camino por recorrer: como hemos visto en el gráfico 1, en la actualidad los tributos cedidos y otros ingresos propios representan casi el 80 por 100 de los ingresos no financieros autonómicos. En cuanto a los instrumentos para hacer efectiva esa potencial mayor descentralización, nos gustaría señalar aquí un par de límites. En primer lugar, no debería superarse el 50 por 100 de cesión del IRPF, por el carácter simbólico del impuesto (es el que mejor representa las obligaciones tributarias derivadas de la pertenencia a una comunidad política) y por tratarse de un ins-

trumento fundamental de la política de estabilización y de la redistribución nacional de la renta por el lado de los ingresos. En segundo lugar, si se decidiera otorgar una participación a las comunidades autónomas en tributos ahora no cedidos, como el impuesto sobre sociedades o la imposición de no residentes, debería hacerse sin la atribución de competencias normativas en los mismos.

También debe asumirse que fue un error la asignación de competencias normativas tan amplias en los impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones, que, sobre todo en el segundo tributo, las comunidades autónomas han empleado profusamente para competir entre ellas. Al tratarse de tributos que recaen sobre una base móvil, su pervivencia solo será posible si el Estado utiliza sus competencias para establecer un límite a la reducción del gravamen por las comunidades autónomas y garantizar, de esta manera, un mínimo de tributación común en todo el país y unos objetivos asimismo mínimos de redistribución nacional de la riqueza.

### 3. La ampliación de las competencias normativas

Otra cuestión que se suscita en relación con la descentralización tributaria atañe a la posibilidad de incrementar las competencias normativas autonómicas en los tributos cedidos. Lo primero que debe quedar claro es que tales competencias son ya bastante amplias y que se han ejercido por las comunidades desde muy pronto, y no solo para reducir la presión fiscal en sus respectivos territorios.

Es verdad, no obstante, que existe un cierto desequilibrio en el ejercicio por las comunidades autónomas de su política tributaria, ya que estas pueden intervenir modulando la tributación en el impuesto directo que soporta la mayor parte de sus residentes: el IRPF, pero no pueden hacerlo en el correspondiente impuesto indirecto: el IVA. Existen diversas alternativas para hacer posible que las comunidades tomen parte en la fijación de la cuota del IVA (Durán, 2008; López Laborda, 2009). La más realista consiste en atribuir al conjunto de comunidades autónomas la competencia para acordar (en la actualidad, probablemente, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera) un incremento o disminución común del tipo autonómico del IVA, que se aplicaría en todo el territorio nacional, y cuyas consecuencias recaudatorias afectarían exclusivamente a las comunidades autónomas. Este acuerdo se tramitaría como Proyecto de Ley por el Gobierno central.

Este modelo —que ya se aplica en Australia y Canadá y, de alguna manera, en Alemania, por el carácter de cámara genuinamente territorial del Bundesrat— presenta dos puntos fuertes. En primer lugar, las comunidades autónomas pueden ejercer sus competencias normativas en el impuesto —siquiera sea de manera colegiada—, sin tener que esperar a una eventual reconsideración por la Unión Europea de su prohibición de la existencia de tipos impositivos diferenciados dentro de un mismo Estado miembro. Y, en segundo lugar, este esquema permite disfrutar de las ventajas de las fórmulas asociadas al ejercicio individual de las competencias normativas en el IVA, sin incurrir en sus problemas.

Los inconvenientes se presentan, además de por la dificultad de implementación de esta fórmula, por los incentivos negativos que comporta en el ámbito de la responsabilidad autonómica. Desde nuestro punto de vista, la responsabilidad financiera regional tiene que ser necesariamente individual: opera entre cada comunidad y sus ciudadanos. Para ello, debe existir un vínculo directo entre gastos e ingresos, entre beneficios y costes de la actuación pública. Sin embargo, este sistema de ejercicio colectivo de las competencias normativas rompe ese vínculo y difumina el coste político de la obtención de los ingresos públicos, lo que debe afectar negativamente al logro de la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios autonómicos.

### 4. Los tributos propios autonómicos

Además de los tributos cedidos, las comunidades autónomas nutren sus haciendas con sus impuestos propios, sobre los que ejercen íntegramente las competencias sobre el rendimiento, la aplicación y la regulación. Aunque, de acuerdo con los datos que suministra el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, hay más de 70 impuestos autonómicos, su recaudación apenas representa el 1 por 100 de los ingresos no financieros regionales. En nuestra opinión, los impuestos propios constituyen un recurso que ya está extraordinariamente condicionado por la LOFCA y que habría que intentar no restringir más, con independencia de que las comunidades persigan con él finalidades fiscales o extrafiscales. Dicho esto, también hay que admitir que, seguramente, el ámbito regional no sea el más adecuado para aplicar algunos impuestos medioambientales —sobre emisiones, por ejemplo— y que sería precisa una coordinación en esta materia.

Las comunidades autónomas también perciben tributos y otros ingresos basados en el principio de beneficio: tasas, precios públicos, contribuciones especiales, etc. Ahora bien, es indudable que el papel que desempeñan estos recursos en la actividad financiera regional es mucho menos relevante que el que le otorga la teoría del federalismo fiscal y el que tienen en otros países federales como Alemania, Canadá, Estados Unidos o Suiza. En 2011, estos ingresos suponían el 3,5 por 100 de los ingresos no financieros del conjunto de comunidades de régimen común.

## 5. El problema de la visibilidad

Para que las comunidades autónomas desarrollen sus políticas de manera responsable frente a sus ciudadanos y se puedan hacer, así, efectivas las ganancias de eficiencia que la teoría asocia a la descentralización de determinadas funciones del sector público, no es suficiente con que las regiones dispongan de un sistema fiscal sobre el que puedan ejercer sus competencias. Es preciso, además, que los ciudadanos sean plenamente conscientes de que una buena parte de los impuestos que soportan se dirige a financiar los bienes y servicios públicos que reciben de sus respectivas administraciones autonómicas. Y este elemento clave de la visibilidad está ausente en nuestro país. Los ciudadanos, todavía hoy, siguen pensando, en porcentajes muy significativos, que pagan sus impuestos al Estado central y que es este el que les presta los principales servicios públicos, incluidos algunos tan relevantes como los educativos y sanitarios (López Laborda y Rodrigo, 2014).

En consecuencia, debería emprenderse sin dilación la tarea de informar a los ciudadanos sobre los impuestos —y también los servicios— de competencia autonómica, para que aquellos puedan establecer correctamente el vínculo entre los costes y los beneficios de los servicios públicos que demanden y, por tanto, no favorezcan la provisión de niveles ineficientes de los mismos. Hay algunos instrumentos que permiten reforzar la visibilidad de los impuestos para los individuos que los soportan. Por ejemplo, los ciudadanos serían más conscientes de que una parte del IVA que satisfacen se destina a financiar los servicios regionales si se hiciera constar en factura de manera separada el gravamen central y el autonómico. En el IRPF, sin necesidad de complicar el proceso de declaración-liquidación, podrían establecerse impresos diferenciados para el impuesto autonómico y para el central.

## 6. La administración tributaria

Solo unas palabras sobre la administración tributaria (para un mayor detalle, véase Onrubia, 2015). Desde luego, si las comunidades autónomas participan ya en un porcentaje significativo de los tributos del Estado, también deben poder intervenir activamente en las tareas de administración tributaria, puesto que están directamente afectadas por los resultados de esa gestión. La situación actual, con gestión autonómica de los tributos propios y de algunos cedidos, y central (con una presencia poco significativa de las comunidades autónomas) de los restantes, no es óptima, pero la alternativa de descentralizar la administración de todo el sistema fiscal no es mejor. Desde hace tiempo se viene argumentando sólidamente la superioridad de las fórmulas de «administración tributaria integrada», y no solo de los tributos cedidos, que tendría ventajas en términos de tratamiento uniforme de los ciudadanos en la aplicación de los impuestos, de reducción de costes de gestión, de mejor acceso a la información, de optimización de la administración de impuestos claramente interdependientes y de aumento de la visibilidad para los ciudadanos de la condición autonómica de buena parte de los tributos que soportan.

## 7. Descentralización tributaria comparada: sistema común y foral

En el cuadro n.º 2 se relacionan los tributos concertados o convenidos con las comunidades de régimen foral y se especifican las competencias que pueden ejercer sobre los mismos. Resultan evidentes las diferencias con las comunidades de régimen común, tanto en términos de los tributos que se descentralizan como de las competencias que pueden ejercitarse sobre su rendimiento, aplicación y normativa. No obstante, también es cierto que estas diferencias se han ido acortando con el tiempo, al ampliarse los porcentajes de participación de las comunidades de régimen común en los tributos cedidos y, sobre todo, al atribuirse a esas comunidades competencias normativas en los mismos.

En la actualidad, la diferencia más significativa reside en las amplísimas competencias de las comunidades forales en el rendimiento, aplicación y regulación del impuesto sobre sociedades, lo que supone atribuir a aquellas comunidades un poderoso instrumento de competencia fiscal del que no pueden disponer las restantes comunidades, en especial las vecinas. Recuérdese que las sociedades que tengan su domicilio fiscal en Navarra o el País

CUADRO N.º 2

## TRIBUTOS CONCERTADOS O CONVENIDOS CON LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL

<i>Tributo</i>	<i>Rendimiento (Porcentaje)</i>	<i>Aplicación y revisión</i>	<i>Regulación</i>
IRPF	100	SÍ	Plena
Impuesto sobre el patrimonio	100	SÍ	Plena
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	100	SÍ	Plena
Impuesto sobre sociedades	100	SÍ	Plena
Impuesto sobre la renta de no residentes	100	SÍ	Plena para establecimientos permanentes
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y AJD	100	SÍ	Plena, salvo en operaciones societarias, letras de cambio y documentos equivalentes (solo modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso)
Tributos sobre el juego	100	SÍ	Plena, salvo en hecho imponible y sujeto pasivo
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte	100	SÍ	Tipos de gravamen, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
IVA	100	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuestos especiales de fabricación: cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos, labores del tabaco	100	SÍ	Tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre la electricidad	100	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre las primas de seguro	100	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre actividades de juego*	100	SÍ	Incremento hasta un máximo del 20 por 100 de los tipos de gravamen, cuando los organizadores residan en la Comunidad, aplicable solo a los jugadores residentes en la misma Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuestos medioambientales: energía eléctrica, combustible nuclear, gases fluorados	100	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito*	100	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto especial sobre el carbón	100	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso

*Nota:* (\*) Estos impuestos están pendientes de convenirse con la Comunidad Foral de Navarra.  
*Fuente:* Elaboración propia.

Vasco y cuyo volumen de operaciones en el ejercicio anterior no hubiere excedido de 7 millones de euros tributan exclusivamente a la administración foral y lo hacen aplicando la normativa autonómica del impuesto sobre sociedades, con independencia del territorio, común o foral, donde realicen sus operaciones. Estas normas incentivan a las comunidades forales a reducir la tributación de estas empresas,

para favorecer la fijación en su territorio de su domicilio fiscal (Domínguez Barrero y López Laborda, 1998), con consecuencias, además, en la recaudación de otros impuestos (como el IVA), en la actividad económica y el empleo.

Si el volumen de operaciones en el ejercicio anterior hubiere excedido los 7 millones de euros, las

sociedades tributan a la administración en cuyo territorio realizan sus operaciones, aplicando la normativa de su domicilio fiscal, con dos excepciones: si en el ejercicio anterior hubieran realizado en territorio común el 75 por 100 o más de su volumen de operaciones, quedan sometidos a la normativa común del impuesto, cualquiera que sea su domicilio; en cambio, será de aplicación la normativa foral a las sociedades cuyo domicilio fiscal radique en territorio común y hubieran realizado la totalidad de sus operaciones en territorio foral. Estas reglas incentivan la fijación en las comunidades forales del domicilio fiscal de aquellas sociedades que realizan más del 25 por 100 de sus operaciones en territorio foral.

La descentralización del impuesto sobre sociedades a las comunidades forales debería revisarse. Aceptando, por razones de simplicidad, que el lugar de realización de las operaciones aproxima bien el lugar de obtención de los beneficios societarios, esa regla debería aplicarse en todo caso para delimitar las competencias de exacción y regulación, con independencia del volumen de operaciones y del domicilio fiscal.

### III. LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA EN EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL

El *Informe* se ocupa, aunque no en profundidad, de casi todas las cuestiones tratadas en la sección anterior. En primer lugar, sostiene, aunque solo al analizar el IRPF, la superioridad de la fórmula de los tributos cedidos con respecto a la alternativa de los impuestos autonómicos separados.

En segundo lugar, en cuanto a la ampliación o reducción de los tributos cedidos y de las competencias normativas sobre los mismos, el *Informe* se pronuncia explícitamente por el mantenimiento del porcentaje de cesión del IRPF y por el establecimiento de un límite superior al ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias respecto a la tarifa autonómica. Se trata de una restricción que hace dependientes a las comunidades de la tarifa que en cada momento decida fijar el Estado y que supone una intromisión innecesaria de este en la política tributaria autonómica.

Por lo que respecta a los impuestos patrimoniales, la Comisión propone: primero, la supresión del impuesto sobre el patrimonio, «estableciéndose las

previsiones legales oportunas para que tampoco pueda ser establecido como impuesto propio por las Comunidades Autónomas» (p. 240); segundo, una revisión del impuesto sobre sucesiones y donaciones en línea con lo sugerido en la sección II y en la literatura (Barberán *et al.*, 2010), estableciéndose límites mínimos y máximos (estos últimos, nuevamente, discutibles) para el ejercicio de la capacidad normativa autonómica en la tarifa del impuesto; y tercero, la práctica eliminación, en su caso, gradual, de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales onerosas, operaciones societarias y actos jurídicos documentados.

En el ámbito del IVA, el *Informe* no descarta la fórmula de la atribución colectiva de competencias normativas en el IVA, y también sostiene que podrían regionalizarse los impuestos sobre el alcohol, el tabaco y las primas de seguros. A cambio, propone la sustitución de los impuestos de matriculación (autonómico) y circulación (municipal) por un nuevo impuesto sobre el uso de vehículos de tracción mecánica, de carácter ambiental, con regulación estatal, gestión municipal y participación en su recaudación de municipios y comunidades autónomas.

En tercer lugar, el *Informe* reconoce la necesidad de mejorar la visibilidad de los impuestos autonómicos. Especialmente, para el IRPF, recomienda el envío por parte de la Administración a los ciudadanos de certificados que diferencien entre la cuota estatal y autonómica. Es mejor que nada, pero seguimos pensando que es más adecuada la opción de los impresos separados sugerida más arriba. En el caso del impuesto sobre sucesiones y donaciones, sí que se recomienda expresamente el establecimiento de «modelos que hiciesen transparente para el contribuyente la administración responsable de su fijación» (p. 249).

En cuarto lugar, el *Informe* se decanta por la administración tributaria centralizada, «sin perjuicio de los mecanismos de coparticipación establecidos o que puedan establecerse» (p. 19) tras la evaluación del modelo de colaboración vigente. Nos parece una fórmula demasiado vaga, que parece conformarse con la insatisfactoria situación actual.

Hemos dejado para el final el análisis que lleva a cabo la Comisión de los impuestos propios autonómicos, que es un tanto peculiar. Por un lado, se propone la supresión de los impuestos sobre emisiones de dióxido de carbono, por no ser el ámbito regional el adecuado para alcanzar la finalidad que per-

siguen esos tributos; finalidad que, en cierta medida, ya se atribuye además a un reformado impuesto sobre hidrocarburos.

Por otro lado, se recomienda la supresión de los cánones eólicos, de los impuestos sobre agua embalsada y de los impuestos sobre grandes superficies, por carecer de una auténtica justificación ambiental y, respecto de los últimos tributos, además, por distorsionar la unidad de mercado.

También se propone —por múltiples y, en algún caso, contradictorios motivos— la supresión del impuesto sobre depósitos bancarios, cerrando la posibilidad del establecimiento de impuestos autonómicos sobre ese hecho imponible.

Finalmente, se sugiere la conversión en tributos cedidos, para corregir la actual dispersión normativa, de los impuestos sobre vertidos de agua, sobre depósito e incineración de residuos y sobre emisiones atmosféricas distintas del dióxido de carbono. Resulta curioso que el *Informe* proponga aplicar estos tributos cedidos en las comunidades que no los han establecido, y negociar en las restantes su introducción en sustitución de los actuales impuestos propios. El *Informe* también se refiere brevemente a los impuestos sobre bolsas de plástico desechables. Duda de su eficacia medioambiental, por lo que no considera oportuno extenderlos a todas las comunidades autónomas, pero tampoco los juzga merecedores de la condena que reserva a los otros impuestos pretendidamente medioambientales citados más arriba.

El *Informe* también recomienda ampliar la capacidad normativa autonómica respecto del establecimiento de copagos en servicios como la sanidad y la educación, respetando unos límites mínimos establecidos por el nivel central, que constituirían la «recaudación normativa» que se integraría en los recursos del sistema de financiación. Y entiende que debería diseñarse un procedimiento para que el Consejo de Política Fiscal y Financiera pudiese juzgar *ex ante* si los tributos autonómicos respetan el principio de unidad de mercado y la prohibición de establecer tributos sobre hechos imposables ya gravados por el Estado, y para coordinar la regulación y la gestión de los tributos regionales.

Vayamos por partes. Puede ser adecuada la conversión en cedidos o la integración en otros impuestos estatales de los tributos autonómicos sobre emisiones. Pero el *Informe* no explica por qué quiere aplicar esa misma solución a los impuestos sobre

vertidos o sobre residuos. Además, el hecho de que la finalidad ambiental sea discutible no es motivo suficiente para limitar la autonomía tributaria regional, ni para hacerlo en unos impuestos (cánones eólicos, agua embalsada, grandes superficies), pero no en otros (bolsas desechables).

El argumento de la unidad de mercado debería utilizarse con cuidado porque, en caso contrario, se corre el riesgo de impedir el desarrollo por las comunidades autónomas de cualquier política pública diferenciada. Como explican Boadway y Shah (2009: 97-103), el principio de unidad de mercado, o de eficiencia en el mercado común interior, requiere un flujo libre y sin distorsiones de bienes, servicios, capital y trabajo dentro del mercado nacional. Pero, en un Estado descentralizado, ese objetivo debe compatibilizarse con la existencia de políticas regionales encaminadas a satisfacer las necesidades y preferencias diferenciadas de los residentes en cada jurisdicción. Para estos autores, el mínimo exigible a las regiones debería ser el principio de «tratamiento nacional», de acuerdo con el cual, «cualquier política aplicada dentro de una jurisdicción tiene que aplicarse igualmente a todas las empresas e individuos implicados en transacciones en esa jurisdicción, con independencia de que sean o no residentes» (Boadway y Shah, 2009: 98-99). Esta es, también, la doctrina del Tribunal Constitucional español: «De esta manera, de acuerdo con la doctrina constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el fin último de una norma como el art. 9 c) LOFCA es la protección del mercado interior, lo que en materia tributaria impide en particular establecer medidas que fragmenten dicho mercado estableciendo diferencias entre residentes y no residentes en una Comunidad Autónoma sin que ello encuentre una justificación adecuada. En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden establecer tributos o medidas tributarias siempre que las mismas no resulten contrarias a las libertades de circulación, lo que sucederá cuando además de suponer un obstáculo a la libre circulación, no pueda ser justificada o, pudiendo serlo, resulte desproporcionada en relación con su finalidad» (STC 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 9). En buena medida, este es el enfoque que adopta la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Y ese principio de tratamiento nacional ya se respeta en los impuestos propios autonómicos.

Como hemos visto, el *Informe* aborda otro tema especialmente complejo, relacionado con el que acabamos de discutir: cómo asegurarse de que los tributos autonómicos respetan el principio de uni-

dad de mercado. El sistema aplicado en la actualidad es el del control por el Tribunal Constitucional. Al tratarse de un juicio que implica complejas evaluaciones económicas, Boadway y Shah (2009: 99) entienden que es probable que los tribunales no sean los más apropiados para hacerlo. No obstante, la propuesta de la Comisión no es mejor, ya que, dada la composición y funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera, entrega todo el control al Gobierno central.

Para terminar, no está clara la propuesta relativa a los copagos. Si la finalidad de este instrumento es, al menos en parte, proporcionar financiación adicional a las comunidades autónomas, no se entiende la recomendación de integrar ese recurso en el sistema de financiación. Parece que la Comisión quiere que los copagos operen como los tributos cedidos, esto es, reduciendo las transferencias del Estado por el importe de su recaudación normativa, y atribuyendo solo a las comunidades como ingreso adicional la recaudación derivada del ejercicio por las mismas de sus competencias normativas.

La conclusión de este repaso a las medidas contenidas en el *Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español* es que, de aplicarse, representarían 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 autonómica, preocupada por fortalecer la autonomía y responsabilidad financiera regional. Además, algunas de las propuestas (como la supresión del impuesto sobre el patrimonio o los límites a los tipos marginales del IRPF) tratan de extender al ámbito autonómico, a nuestro juicio, indebidamente, algunas opciones fiscales que se recomiendan a nivel central con una base eminentemente ideológica.

Una última observación. Aunque el *Informe* no se pronuncia expresamente al respecto, su exposición se centra, casi exclusivamente, en las comunidades de régimen común. No obstante, por una obvia razón de coherencia, hay que entender que sus recomendaciones resultan también aplicables a los territorios forales.

#### **IV. UNA REGLA ALTERNATIVA DE EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN NORMATIVA DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS**

El sistema de financiación autonómica ha seguido desde sus orígenes un procedimiento muy

discutible para determinar la recaudación normativa de los tributos cedidos «tradicionales» (impuestos sobre el patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y tasas sobre el juego) y de las tasas afectas a los servicios transferidos. Entre 1986 y 2008, la recaudación normativa se obtenía a partir del rendimiento real de los tributos cedidos en un año base, actualizado anualmente a la misma tasa que las transferencias del Estado: inicialmente, la participación en ingresos del Estado y, a partir de 1999, el fondo de suficiencia.

La reforma del modelo de 2009 introduce modificaciones en el cálculo de la recaudación normativa de algunos tributos cedidos tradicionales. En el ITPAJD, la recaudación normativa en el año base del nuevo modelo (el año 2007) se fija en el 85 por 100 del importe efectivamente recaudado en ese ejercicio; en el impuesto sobre sucesiones y donaciones, en el resultado de duplicar su valor normativo en 1999 y posteriormente actualizarlo hasta 2007 por el incremento de los ITE. En cuanto a las reglas de evolución temporal de estos tributos, en el ITPAJD, la recaudación normativa en 2009 se corresponde con el 85 por 100 de la recaudación real del impuesto en ese ejercicio; para cualquier año posterior a 2009, se aplica la tasa de variación en cada comunidad de los rendimientos por IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación, sin ejercicio de la capacidad normativa (el equivalente regional a los ITE). En los demás tributos cedidos tradicionales (impuesto sobre sucesiones y donaciones, tasas sobre el juego) y en las tasas afectas a los servicios transferidos, la regla de actualización de su recaudación normativa sigue siendo la tasa de variación de los ITE.

Para los restantes tributos cedidos (IRPF e impuestos sobre el consumo), la recaudación normativa se ha identificado siempre, correctamente, con la recaudación efectiva en cada ejercicio, sin tomar en consideración, en su caso, el ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias normativas.

Aunque transcurridos ya casi treinta años desde la adopción de este criterio la labor sea muy ardua, debería intentarse cuantificar con mayor precisión la recaudación normativa, esto es, el rendimiento que puede obtener una comunidad de sus tributos cedidos si impone a sus ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal y actúa con un determinado grado de eficiencia en la gestión tributaria.

De la Fuente (2012) desarrolla una propuesta concreta para estimar la recaudación normativa. De forma simplificada, consiste en calcular el tipo de gravamen estándar de cada tributo a partir de la recaudación agregada observada cada año y estimar la recaudación normativa aplicando el tipo estándar a la base imputable de cada comunidad autónoma. Por ejemplo, en las tasas sobre el juego, De la Fuente (2012) calcula en primer lugar el tipo impositivo medio de las tasas en un año determinado dividiendo su recaudación global por la cantidad total jugada en los juegos de gestión privada autorizados por las comunidades autónomas gravados por estos tributos. A continuación, la recaudación normativa se estima aplicando dicho tipo impositivo medio a la cantidad total jugada en cada comunidad.

La principal objeción a esta metodología es que aplica un concepto de recaudación normativa distinto del que se utiliza en el sistema de financiación autonómica. Para este, la recaudación normativa es la que podría obtener una comunidad en un ejercicio determinado si no legislara sobre el tributo cedido por el Estado. En cambio, para De la Fuente (2012), la recaudación normativa es la que podría obtener una comunidad si aplicara a ese tributo el tipo medio exigido efectivamente en ese año por el conjunto de comunidades.

Por ejemplo, en el gravamen por la transmisión de inmuebles en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas, en 2011 la recaudación normativa debería ser la correspondiente al tipo supletorio estatal del 6 por 100. Puesto que todas las comunidades exigen ese año un tipo más elevado, todas están obteniendo una recaudación real superior a la normativa. Sin embargo, de acuerdo con la metodología de De la Fuente (2012), como el tipo medio realmente aplicado por las comunidades autónomas es, aproximadamente, del 7 por 100, este es el que determinaría el importe de la recaudación normativa, de suerte que solo las comunidades que hubieran establecido un tipo superior al medio estarían obteniendo una recaudación efectiva por encima de la normativa.

La forma más fiable de estimar la recaudación normativa sería calcular directamente para cada tributo la recaudación en ausencia de medidas normativas autonómicas, exactamente igual que ya se hace, por ejemplo, en el IRPF. No obstante, si tenemos en cuenta que las comunidades autónomas gestionan los tributos cedidos desde hace tiempo, este procedimiento puede ser complicado de llevar a la práctica. Por eso, aquí vamos a limitarnos a proponer una regla de actualización de la recaudación

normativa que, según pensamos, está mejor fundamentada que la que se utiliza actualmente, y que puede aplicarse a un importe de la recaudación normativa fijado inicialmente.

Nuestra hipótesis es que el comportamiento de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales de una comunidad autónoma estará estrechamente relacionado con la evolución de la actividad económica en esa región y, por lo tanto, con la evolución de la recaudación de los impuestos que gravan la renta y el consumo en ese territorio. Es decir, que la variación en la recaudación de los tributos cedidos tradicionales estará correlacionada con la de los tributos cedidos «nuevos» más importantes: IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación. Pero no con la evolución de estos tributos en el conjunto del Estado, sino en la propia comunidad.

Para contrastar esta hipótesis, exploramos primero las características de esta relación, en el periodo que va de 2002 a 2011, para cada una de las quince comunidades de régimen común; y luego, a la vista de los resultados obtenidos, especificamos una relación media para todas las comunidades en ese mismo periodo.

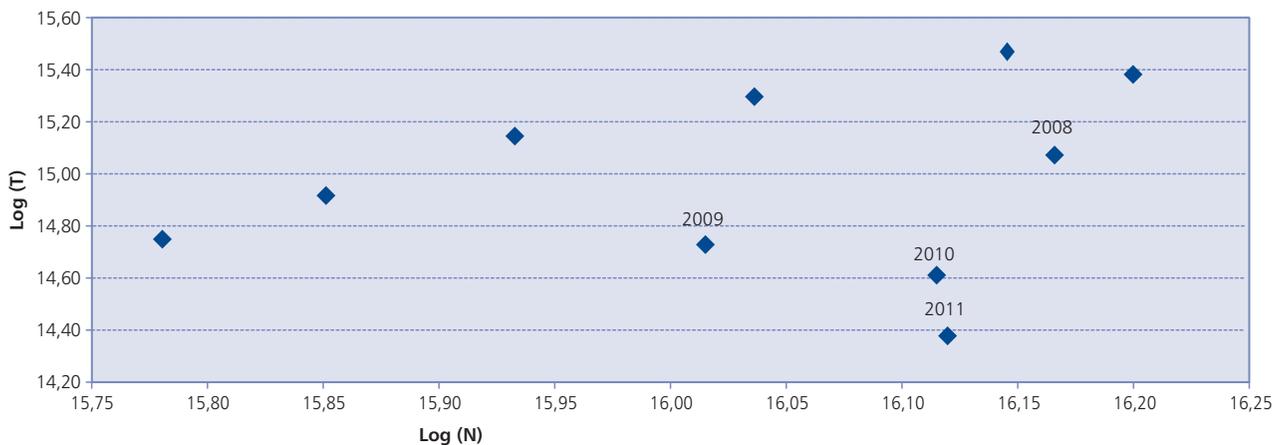
La relación entre el logaritmo natural de la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales,  $\text{Log}(T)$ , y el logaritmo natural de la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos,  $\text{Log}(N)$ , es claramente creciente y aproximadamente lineal para todas las comunidades entre 2002 y 2007. Los años 2008 a 2011, en cambio, muestran una fractura significativa de esta relación que tiene que ver, por una parte, con la crisis económica y, por otra, con cambios normativos en los tributos tradicionales, así como con la supresión del impuesto sobre el patrimonio a partir de 2008. A título de ejemplo, los gráficos 2 y 3 muestran esta relación para dos comunidades grandes, Cataluña y Andalucía, y dos comunidades pequeñas, La Rioja y Murcia. Como puede comprobarse, las observaciones para los últimos cuatro años de la muestra rompen la tendencia creciente de  $\text{Log}(N)$  y, para un determinado nivel de  $\text{Log}(N)$ , ponen de manifiesto un significativo descenso de  $\text{Log}(T)$ . Esto es así para las cuatro comunidades consideradas y, con muy pocas variaciones a este patrón, también para el resto de comunidades.

La estimación para cada una de las quince comunidades de la relación temporal

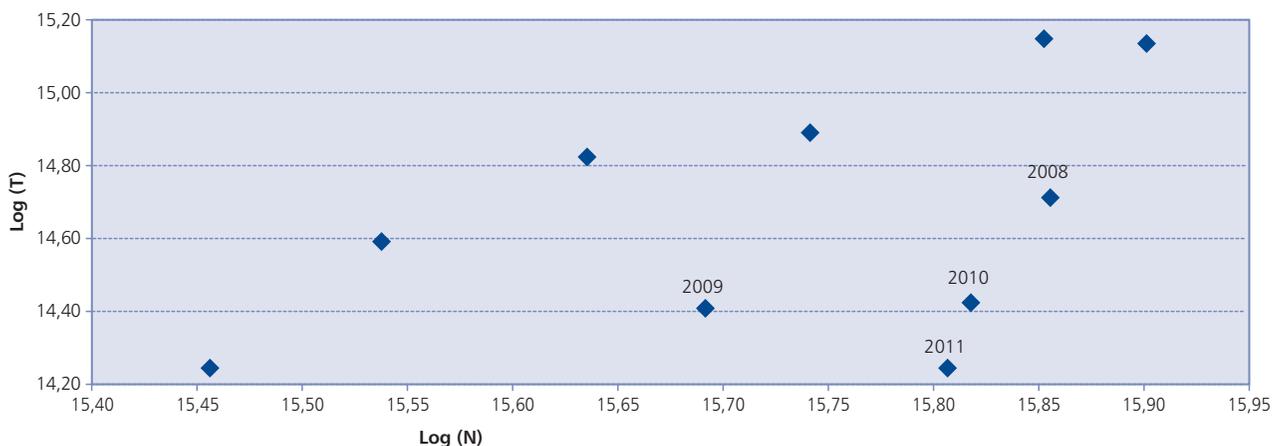
$$\text{Log}(T_t) = C + \alpha \text{Log}(N_t) + \beta_1 T_{08} + \beta_2 T_{09} + \beta_3 T_{10} + \beta_4 T_{11} + u_t \quad [1]$$

GRÁFICO 2  
RELACIÓN TEMPORAL (2002-2011) ENTRE Log (T) Y Log (N) PARA CATALUÑA Y ANDALUCÍA (\*)

A) Cataluña



B) Andalucía



Nota: Log (T) = Logaritmo natural de la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales; Log (N) = Logaritmo natural de la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos.

Fuente: Elaboración propia.

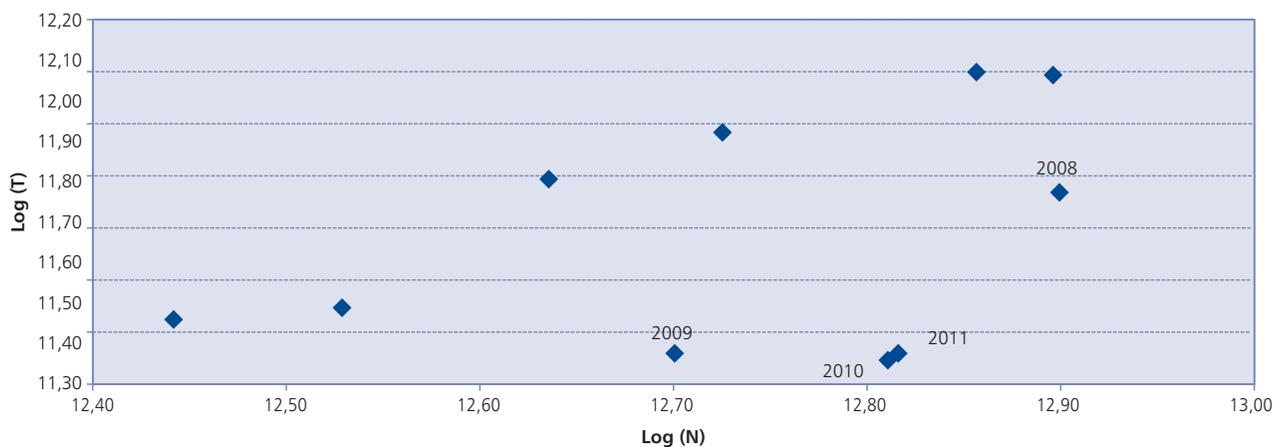
donde  $C$  es una constante,  $T08$ ,  $T09$ ,  $T10$  y  $T11$  son variables categóricas para los años 2008, 2009, 2010 y 2011,  $\alpha$  y  $\beta_i$  ( $i=1$  a 4) son parámetros y  $u_i$ , un error aleatorio, da los siguientes resultados. La constante es negativa y significativa al 5 por 100 o menos en catorce de las quince comunidades; la excepción es Madrid, para la que la constante es negativa pero no significativa; de entre las significativas, los valores estimados van de un mínimo de  $-22,4$  para Castilla-La Mancha a un máximo de  $-6,8$  para La Rioja. El parámetro  $\alpha$  es positivo y significativo para las quince comunidades. El valor mínimo estimado es 1,5 para La Rioja y el máximo

2,5 para Castilla-La Mancha. Los parámetros  $\beta$  son todos ellos negativos y, en diez de las quince comunidades, también significativos. Las excepciones son Madrid, con  $\beta_1$  significativo solo al 10 por 100; Cantabria y Castilla-La Mancha, con  $\beta_2$  significativo solo al 10 por 100; Baleares, con  $\beta_2$  no significativo; y Extremadura, con  $\beta_1$  significativo solo al 10 por 100 y  $\beta_2$  no significativo.

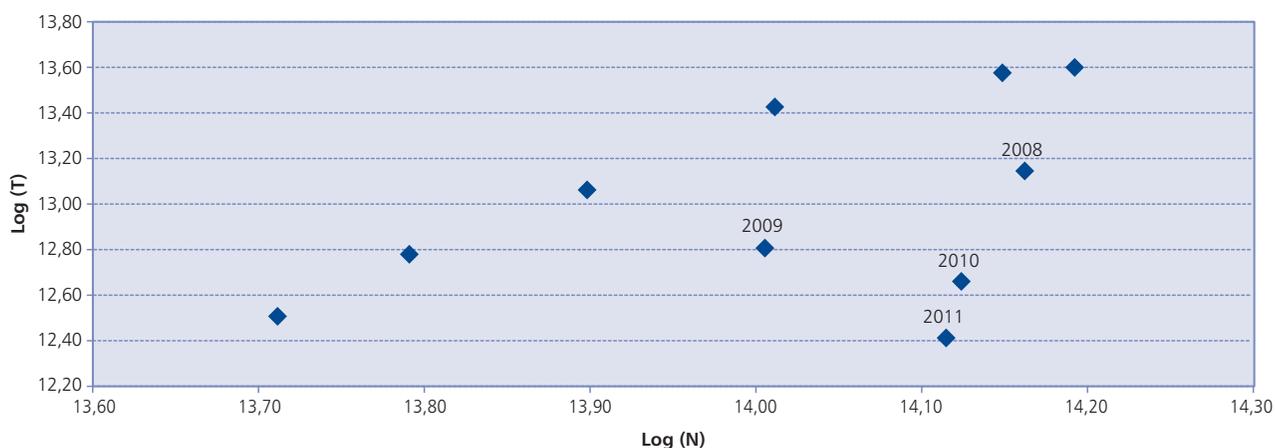
En general, pues, parece existir una fuerte relación estadística entre Log (T) y Log (N), y se detecta una quiebra significativa de esta relación en el periodo 2008-2011. Los resultados ponen también de manifiesto la

GRÁFICO 3  
RELACIÓN TEMPORAL (2002-2011) ENTRE Log (T) Y Log (N) PARA LA RIOJA Y MURCIA (\*)

A) La Rioja



B) Murcia



Nota: Log (T) = Logaritmo natural de la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales; Log (N) = Logaritmo natural de la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos.

Fuente: Elaboración propia.

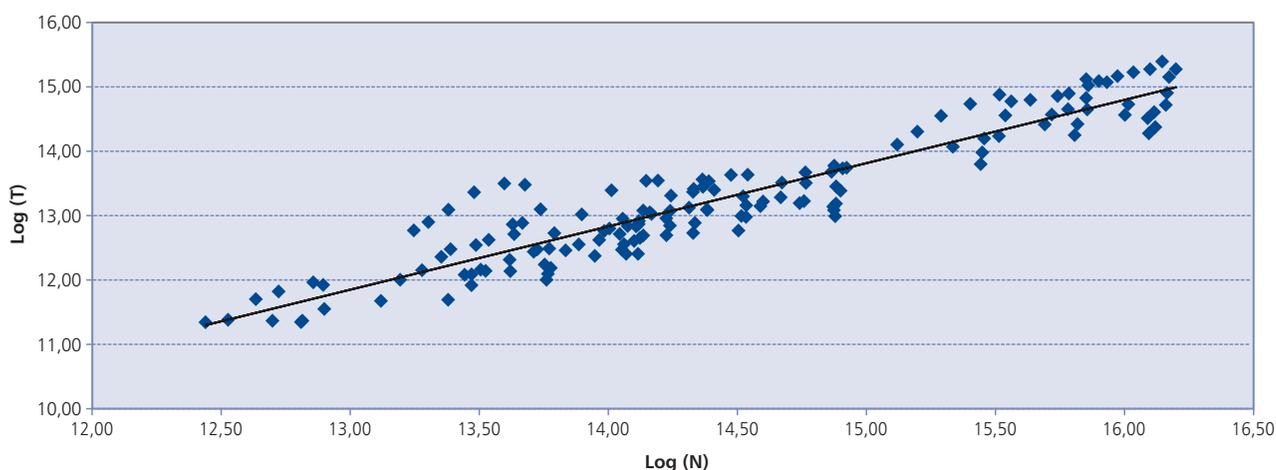
existencia de una cierta variabilidad en la constante y en los coeficientes  $\alpha$  y  $\beta_i$ , que suponemos indicativa del activismo fiscal de las comunidades autónomas en materia de tributos cedidos tradicionales.

¿Se mantienen estos resultados si consideramos a la vez la información transversal y temporal que suministran las 150 observaciones disponibles? Un primer problema a considerar es el distinto tamaño de las comunidades, que resolvemos estimando la relación [1] por el método de MCO ponderados, en el que la serie de ponderación es Log (N). El segundo problema es la variabilidad detectada en la esti-

mación de las ecuaciones temporales de cada comunidad, que resolvemos investigando qué variables categóricas transversales entran en la versión de panel de la expresión [1]. El supuesto utilizado es que el efecto de las variables categóricas (temporales y transversales) refleja, bien la crisis económica, bien el activismo fiscal de las comunidades, y que, por tanto, para aislar la relación media entre Log (T) y Log (N) para todas las comunidades, estos efectos deben ser ignorados.

El gráfico 4 muestra la relación existente entre la recaudación real de los tributos cedidos tradiciona-

GRÁFICO 4  
RELACIÓN TEMPORAL (2002-2011) ENTRE Log (T) Y Log (N) PARA LAS QUINCE COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN



Fuente: Elaboración propia.

les y la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos para el periodo 2002-2011, sin incluir el impuesto sobre el patrimonio, y el cuadro n.º 3 estima diversas especificaciones de la siguiente expresión, para todo el periodo 2002-2011 y para las quince comunidades (150 observaciones):

$$\text{Log}(T_{it}) = C + \alpha \text{Log}(N_{it}) + \beta_1 T08 + \beta_2 T09 + \beta_3 T10 + \beta_4 T11 + \gamma_1 \text{CAN} + \gamma_2 \text{GAL} + \gamma_3 \text{EXT} + \gamma_4 \text{CYL} + \gamma_5 \text{AST} + \gamma_6 \text{CLM} + u_{it} \quad [2]$$

Las columnas [1] a [3] del cuadro n.º 3 se refieren a la totalidad de los datos observados sobre la recaudación de los tributos cedidos tradicionales, mientras que las columnas [4] a [6] repiten el ejercicio excluyendo los datos correspondientes al impuesto sobre el patrimonio (2).

Centrándonos en las columnas [1] a [3], el resultado que más resalta es la robustez de la estimación del parámetro  $\alpha$ . La elasticidad de la recaudación por tributos cedidos tradicionales respecto a la recaudación por tributos cedidos nuevos se sitúa alrededor de la unidad y es altamente significativa, sea cual sea la especificación. Se confirma, pues, el resultado encontrado más arriba en las estimaciones temporales para cada comunidad y la existencia de una relación que se mantiene a lo largo de un rango más amplio de variación que el considerado en dichas estimaciones. La estimación puntual de la elasticidad es más baja que la obtenida para cada comunidad por separado, pero mucho más signifi-

cativa desde un punto de vista estadístico. También se confirma el efecto negativo de la crisis y de los cambios normativos en los tributos cedidos tradicionales, con un patrón muy parecido al encontrado en las estimaciones por comunidad: el valor absoluto de las  $\beta_i$  y su significatividad estadística crecen a medida que avanza la crisis. Por último, la estimación muestra (columna [3]) que algunas de las diferencias entre comunidades, ya observadas en las estimaciones por comunidad, se mantienen en la estimación con los datos de panel. El método seguido ha consistido en trabajar exclusivamente con variables categóricas que afectan a la constante y restringir la entrada a aquellas cuyo nivel de significatividad fuera superior a un estadístico  $t$  superior a 2. Para una recaudación dada por tributos cedidos nuevos, Canarias muestra con respecto a la media una mayor recaudación por tributos cedidos tradicionales, y Galicia, Extremadura, Castilla y León, Asturias y Castilla-La Mancha, una menor recaudación.

Las columnas [4] a [6] replican el ejercicio excluyendo el Impuesto sobre el Patrimonio y, como puede comprobarse, los resultados son muy similares a los obtenidos con la base completa de datos. En particular, el resultado fundamental del ejercicio —una elasticidad de T con respecto a N aproximadamente igual a la unidad— se sigue manteniendo, como también se mantiene su alta significatividad y robustez ante cambios de especificación. La única diferencia a reseñar es que, excluyendo el impuesto

CUADRO N.º 3

**RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS «TRADICIONALES» EN FUNCIÓN DE LA RECAUDACIÓN  
DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS «NUEVOS». AÑOS 2002-2011**

VARIABLES INDEPENDIENTES	VARIABLE DEPENDIENTE: LOG (T)					
	Incluyendo IP			Excluyendo IP		
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
C	-0,9367 (-2,10)	-0,9485 (-2,86)	-1,1683 (-5,54)	-0,9753 (-2,16)	-1,0055 (-2,79)	-1,3664 (-5,51)
Log (N)	0,9874 (32,30)	1,0007 (44,04)	1,0191 (71,69)	0,9857 (31,93)	0,9997 (40,54)	1,0273 (61,18)
T08		-0,2173 (-2,90)	-0,2214 (-5,25)		-0,3457 (-4,25)	-0,3515 (-7,00)
T09		-0,3639 (-4,82)	-0,3655 (-8,60)		-0,2954 (-3,61)	-0,2973 (-5,88)
T10		-0,5239 (-6,98)	-0,5264 (-12,46)		-0,4602 (-5,65)	-0,4640 (-9,23)
T11		-0,6898 (-9,19)	-0,6923 (-16,38)		-0,6223 (-7,64)	-0,6261 (-12,45)
CAN			0,6733 (11,86)			0,7078 (10,55)
GAL			-0,3173 (-6,38)			-0,3241 (-5,50)
EXT			-0,3427 (-6,12)			-0,2916 (-4,41)
CYL			-0,2670 (-5,37)			-0,3519 (-5,98)
AST			-0,2741 (-5,11)			-0,2648 (-4,18)
CLM			-0,1484 (-2,89)			
R <sup>2</sup> Ajustado	0,8749	0,9313	0,9782	0,8724	0,9189	0,9691
Estadístico F	1.043,0	404,7	608,7	1.019,9	338,9	468,5
N.º de observaciones	150	150	150	150	150	150

*Nota:* Log (T) = Logaritmo natural de la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales. Log (N) = Logaritmo natural de la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos. IP = Impuesto sobre el Patrimonio. T08, T09, T10 y T11 = variables categóricas para los años 2008, 2009, 2010 y 2011. CAN, GAL, EXT, CYL, AST y CLM = variables categóricas para Canarias, Galicia, Extremadura, Castilla y León, Asturias y Castilla-La Mancha. Método de estimación: MCO ponderados; variable de ponderación: Log (N). Las cifras entre paréntesis corresponden al estadístico t.

sobre el patrimonio, la variable categórica correspondiente a Castilla-La Mancha desaparece de la ecuación por quedar su estadístico *t* por debajo de 2.

En consecuencia, la propuesta que aquí se formula consiste en 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 misma tasa a la que lo haga la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos (IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación) en cada comunidad autónoma.

Bajo el supuesto de que la recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales del año 2009

está correctamente calculada, el cuadro n.º 4 presenta algunos resultados derivados de la aplicación de esta nueva regla de evolución de los tributos cedidos. Las columnas [1] y [2] reflejan, bajo las vigentes reglas de actualización, la recaudación normativa en 2009 y 2011, y la columna [3], la recaudación real en 2011. Como puede apreciarse en la columna [4], la recaudación normativa en 2011 es un 38 por 100 superior a la real, lo que quiere decir que, según el modelo de financiación, las comunidades autónomas han renunciado a recaudar casi 3.500 millones de euros.

La columna [5] contiene la recaudación normativa calculada según la propuesta formulada en esta sección. Como también muestran las columnas [6] y [7], esta recaudación es un 89 por 100 de la esti-

CUADRO N.º 4

## PROPUESTA DE CÁLCULO DE LA RECAUDACIÓN NORMATIVA POR TRIBUTOS CEDIDOS TRADICIONALES EN 2011 (MILES DE EUROS)

Comunidad autónoma	Recaudación normativa 2009 [1]	Recaudación normativa 2011 [2]	Recaudación real 2011 [3]	[2]/[3] [4]	Nueva recaudación normativa 2011 [5]	[5]/[2] [6]	[5]/[3] [7]	Recaudación normativa De la Fuente (2013) [8]
Cataluña.....	1.931.236,31	2.433.831,16	1.755.472,00	1,39	2.134.715,78	0,88	1,22	1.719.831,16
Galicia.....	469.062,53	604.755,36	484.211,00	1,25	533.503,78	0,88	1,10	436.755,36
Andalucía.....	1.587.249,18	1.959.231,40	1.550.014,00	1,26	1.774.427,00	0,91	1,14	1.482.231,40
Asturias.....	222.954,99	292.950,11	245.991,00	1,19	250.661,19	0,86	1,02	190.950,11
Cantabria.....	204.578,74	249.035,52	151.331,00	1,65	228.923,09	0,92	1,51	131.035,52
La Rioja.....	76.938,11	96.234,69	87.255,00	1,10	86.026,52	0,89	0,99	82.234,69
Murcia.....	304.906,86	363.958,21	246.145,00	1,48	339.218,19	0,93	1,38	263.958,21
C. Valenciana ..	1.357.743,17	1.710.402,38	988.500,00	1,73	1.505.493,13	0,88	1,52	1.019.402,38
Aragón.....	377.870,27	482.333,03	340.016,00	1,42	417.524,76	0,87	1,23	295.333,03
C.-La Mancha ..	412.313,43	505.118,79	353.113,00	1,43	463.840,28	0,92	1,31	356.118,79
Canarias.....	385.375,64	459.750,44	333.994,00	1,38	373.301,54	0,81	1,12	352.750,44
Extremadura....	163.831,00	208.849,93	164.570,00	1,27	187.606,19	0,90	1,14	151.849,93
Baleares.....	318.522,92	388.219,49	328.329,00	1,18	356.767,15	0,92	1,09	322.219,49
Madrid.....	1.759.301,78	2.147.573,93	1.593.575,00	1,35	1.923.762,46	0,90	1,21	1.676.573,93
Castilla y León...	499.793,60	640.492,23	441.112,00	1,45	561.765,24	0,88	1,27	496.492,23
<b>Total.....</b>	<b>10.071.678,54</b>	<b>12.542.736,67</b>	<b>9.063.628,00</b>	<b>1,38</b>	<b>11.137.536,29</b>	<b>0,89</b>	<b>1,23</b>	<b>8.977.736,67</b>

Fuente: Elaboración propia.

mada con las reglas del modelo, y representa un 23 por 100 más que la recaudación efectiva del año 2011: por encima de los 2.000 millones de euros. La columna [8] recoge la recaudación normativa («homogénea», en terminología del autor) calculada por De la Fuente (2013) siguiendo su propia metodología.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo se ha propuesto tres objetivos: revisar algunas de las cuestiones relacionadas con la descentralización tributaria sobre las que se discute habitualmente en nuestro país, presentar y discutir las propuestas del *Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español* directamente vinculadas con la tributación autonómica, y proponer una regla de evolución de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales alternativa a la vigente. En las líneas siguientes se sintetizan las principales conclusiones alcanzadas.

En primer lugar, en el trabajo se sostiene que los tributos cedidos son una buena fórmula de descentralización tributaria; que no debería aumentarse la cesión del IRPF; que la regulación y la cesión del impuesto sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones requieren de una urgente y profunda revisión; que no se debe condicionar más de lo ne-

cesario la imposición propia autonómica; que puede estudiarse la atribución de competencias normativas colegiadas en el IVA; y que debe favorecerse la visibilidad para los ciudadanos de la tributación regional y la participación de las comunidades autónomas en la administración tributaria.

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 autonómica, preocupada por fortalecer la autonomía y responsabilidad financiera regional.

Por último, en el trabajo 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 misma tasa a la que lo haga la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos en cada comunidad autónoma.

## NOTAS

(\*) Los autores agradecen los comentarios de los participantes en la Conferencia sobre «La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas» (RIFDE-Funcas, Santiago de Compostela, 22 y 23 de mayo de 2014) y, en especial, de Fidel Picos, así como las detalladas observaciones y sugerencias de Santiago Lago y Jorge Martínez-Vázquez. Julio López Laborda agradece la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad (Proyecto ECO2012-37572) y del Gobierno de Aragón y el Fondo Social Europeo (Grupo de investigación de Economía Pública).

(1) Esta sección está basada en LÓPEZ LABORDA (2014).

(2) La incidencia de la heterocedasticidad es muy pequeña, como lo indica el hecho de que la estimación de las ecuaciones por MCO sin ponderar da prácticamente los mismos resultados que las mostradas en el cuadro n.º 3 utilizando MCO ponderados. Optamos por mostrar los resultados de las estimaciones ponderadas por su marginalmente mayor precisión. Tampoco parece haber un problema significativo de autocorrelación serial. El estadístico Durbin Watson (DW) es bajo en las ecuaciones [1] y [4], en las que (además de la constante) únicamente consideramos un regresor, pero crece de forma acusada a medida que más variables van siendo añadidas en las ecuaciones [2] y [3] y [5] y [6], de tal suerte que, en la especificación más completa, el DW supera en ambos casos (con y sin IP) la unidad. Incluyendo el IP y siguiendo el orden [1] a [3], los respectivos coeficientes DW son 0,4439, 0,4915 y 1,0371; excluyendo el IP y siguiendo el orden [4] a [6], los coeficientes DW son 0,5598, 0,5907 y 1,2258. Esto indica que, en su mayor parte, la autocorrelación serial es síntoma de un problema de variables omitidas más que de errores autorregresivos. En todo caso, la reestimación de las ecuaciones [3] y [6], suponiendo que el error sigue un esquema autorregresivo de primer orden, da prácticamente los mismos resultados que los del cuadro n.º 3 para la elasticidad de los tributos cedidos tradicionales respecto de los tributos nuevos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARBERÁN, M.Á.; LÓPEZ LABORDA, J., y MELGUIZO, M. (2010), «Una propuesta de reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones», *Cuadernos de Información Económica*, 217: 37-45.
- BOADWAY, R., y SHAH, A. (2009), *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, Nueva York.
- COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL (2014), *Informe*, Madrid. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>.
- DE LA FUENTE, Á. (2012), «El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010». Mimeo, Instituto de Análisis Eco-

nómico (CSIC). Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/917.12.html>.

— (2013), *La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2011*, Fundación SEPI, Madrid. Disponible en: <https://www.fundacionsepi.es/ciea/Financiacion%20CCAA%20en%202011%20%28Angel%20de%20la%20Fuente%29.pdf>.

DOMÍNGUEZ BARRERO, F., y LÓPEZ LABORDA, J. (1998), «Incentivos fiscales a la inversión y coste del capital de las empresas de reducida dimensión en Aragón, Navarra y País Vasco», *Situación. Serie Estudios Regionales: Aragón*, pp. 509-534.

DURÁN, J.M. (2008), «La descentralització de l'IVA en fase minorista», *Monografies*, 4, Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya. Disponible en: <http://www20.gencat.cat/docs/economia/Documents/Articles/Arxiu/ladescentralitzaciodel%27ivaenfaseminorista.pdf>.

LAGO, S., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2010), «La descentralización tributaria en las comunidades autónomas de régimen común: un proceso inacabado», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 192: 129-151.

LÓPEZ LABORDA, J. (2009), «La descentralización de competencias en el IVA: problemas y soluciones», en S. LAGO PEÑAS y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (Dir.), *La reforma de la asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: desafíos y oportunidades*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 189-206.

— (2014), «Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización», *Cuadernos*, 12, Círculo Cívico de Opinión, pp. 25-36. Disponible en: <http://www.circulocivicodeopinion.es/download/pdf/CUADERNOS%2012%20pdf%20para%20web.pdf>.

LÓPEZ LABORDA, J., y RODRIGO, F. (2014), «Los ciudadanos ante las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de servicios e impuestos», *Revista de Economía Aplicada*, 66: 5-33.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2013), *Tax Assignments at the Regional and Local Levels*, en E. AHMAD y G. BROSIO (Eds.), *Handbook in Fiscal Federalism*, Edgar Elwar, Chetelham, U.K., en prensa. Disponible en: [http://www.itdweb.org/Documents/Conferences/Conference2013/Related/JMartinez\\_Vazquez\\_TAX\\_ASSIGNMENTS.pdf](http://www.itdweb.org/Documents/Conferences/Conference2013/Related/JMartinez_Vazquez_TAX_ASSIGNMENTS.pdf).

ONRUBIA, J. (2015), «La gestión de los impuestos en un país descentralizado: Diagnóstico y líneas de reforma para España», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 143: 110-130.

SHAH, A. (Ed.) (2007), *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*, McGill-Queen's University Press, Montreal y Kingston.

## Resumen

En este trabajo se ofrece un diagnóstico sobre el modelo de administración tributaria que actualmente existe en España, contemplando la realidad de un sistema fiscal compartido entre el Estado y las comunidades autónomas. Tras pasar revista a la situación actual y a su evolución, se proponen una serie de líneas para su reforma. De cara a la próxima reforma del sistema de financiación autonómica, se recomienda como alternativa un modelo de administración tributaria integrada, cuya base debe 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.

*Palabras clave:* administración tributaria descentralizada, reforma financiación autonómica.

## Abstract

In this article we provide an analysis of the current tax administration model in Spain mainly taking into account the reality of a shared tax system between the Central Government and the regional governments (the Autonomous Communities). After reviewing the current situation and its evolution, several lines of reform are proposed. Looking to forthcoming reform of the system of regional finance, we recommend a model of integrated tax administration. The fundamental basis of this model should be a design that takes advantage of the efficiency gains arising from the existence of externalities and economies of scale and scope generated by the management of a shared tax system.

*Key words:* decentralized tax administration, reform of regional finance.

*JEL classification:* H70, H77.

# LA GESTIÓN DE LOS IMPUESTOS EN UN PAÍS DESCENTRALIZADO: DIAGNÓSTICO Y LÍNEAS DE REFORMA PARA ESPAÑA (\*)

Jorge ONRUBIA FERNÁNDEZ

Universidad Complutense de Madrid, FEDEA y GEN

## I. INTRODUCCIÓN

**A**L igual que sucede en el caso de países con estructura unitaria, las recomendaciones sobre administración tributaria en países con alta descentralización fiscal —con un fuerte nivel intermedio de gobierno— deben basarse, esencialmente, en los principios de eficiencia y sencillez en la gestión. No obstante, la perspectiva multijurisdiccional de la administración del sistema impositivo debe incorporar otro criterio de valoración relevante, como es el principio de autonomía, tanto en su vertiente estrictamente financiera como en relación con el ejercicio del poder de decisión fiscal.

Vehorn y Amhad (1997) identifican hasta cuatro modelos de administración tributaria para países con descentralización fiscal, combinando el nivel de gobierno del que depende y el sistema básico de financiación de los gobiernos subcentrales: 1) Administración tributaria centralizada con un sistema de financiación basado en impuestos compartidos (*tax sharing*); 2) Administración tributaria centralizada con una asignación de poder en materia de política tributaria a los diferentes niveles de gobierno; 3) Administración tributaria multinivel con compartición de ingresos, y 4) Administración tributaria independiente en cada nivel de gobierno. Mikesell (2003) intro-

duce una nueva dimensión en relación con la administración tributaria en Estados descentralizados: la posibilidad de coordinación entre las autoridades tributarias, frente al comportamiento independiente del cuarto modelo. Aunque no existe un consenso en la literatura teórica acerca de la superioridad de un modelo sobre los demás, los trabajos más recientes parecen encontrar ventajas en la coordinación entre las distintas administraciones, al menos potenciales, frente al modelo caracterizado por la plena independencia de estas, o al modelo caracterizado por una única administración tributaria, de titularidad central.

Desde un punto de vista aplicado, las experiencias internacionales tampoco permiten encontrar una guía clara respecto al modelo idóneo de administración tributaria que debe seguirse en países fiscalmente descentralizados, tanto en términos de buenas prácticas como de organización eficiente (Talierto, 2005). De hecho, no es extraño encontrar países en los que una fuerte descentralización política aparece en combinación con una administración tributaria con elevado grado de centralización —por ejemplo, los países nórdicos y, con algún matiz, el caso de Canadá (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2010)—. En el extremo contrario encontra-

mos casos en los que la descentralización del sector público sí encuentra su correlato en una descentralización elevada de la administración tributaria, como sucede en el caso de la República Federal de Alemania o Suiza. Estados Unidos constituye un ejemplo de coexistencia de administraciones tributarias independientes y sin apenas reglas de coordinación. Entre medias, la realidad internacional nos muestra un amplio conjunto de fórmulas alternativas de organización de la administración tributaria, en las que en muchos casos el sistema de financiación regional adoptado no explica suficientemente el diseño por el que se ha apostado.

En el caso de España, a diferencia de lo que sucede en las comunidades de régimen foral, donde existe una autonomía de gestión prácticamente plena, el modelo de administración tributaria de las comunidades de régimen común ha ido desarrollándose en paralelo a la evolución del sistema de financiación autonómica. Se trata de un modelo en el que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) tiene en exclusiva las competencias de gestión, en el sentido más amplio, de las grandes figuras tributarias: IRPF, impuesto de sociedades e IVA, además de algunos impuestos especiales. En paralelo, las comunidades autónomas se encargan de gestionar tanto sus tributos propios, en general de escasa relevancia recaudatoria, los tributos cedidos al cien por cien por parte del Estado, todos ellos de naturaleza patrimonial y sobre los que tienen competencias normativas —impuesto sobre el patrimonio (IP), derogado *de facto* en 2007 y vuelto a incluir en el sistema de financiación aunque potestativamente en 2011 y 2012; el im-

puesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD)—, además de los tributos sobre el juego (TJ) y algunos impuestos especiales con capacidad normativa cedida.

Como veremos, este modelo, que podemos calificar como un modelo híbrido de administración tributaria centralizada (por volumen recaudatorio y trascendencia de los impuestos gestionados por la AEAT), con administraciones tributarias regionales encargadas casi en exclusiva de la imposición patrimonial y sobre el juego, ha ido transformándose en sus aspectos organizativos y de coordinación a medida que se iban sucediendo los diferentes modelos de financiación autonómica aprobados en España. En concreto, cabe diferenciar tres etapas. Una primera, que abarca desde la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica (LOFCA) en 1980 hasta la aprobación del modelo de financiación de 1996 (vigente para el quinquenio 1997-2001), en la que la gestión de los tributos cedidos a las comunidades de régimen común se realizaba fundamentalmente a través de los servicios tributarios dependientes de las direcciones generales de tributos de las consejerías de Hacienda. Una segunda, iniciada en 1997, con la ampliación de la cesta de tributos cedidos a las comunidades autónomas, especialmente con la figura del IRPF, y la cesión de su capacidad normativa, y más tarde con la cesión parcial de la recaudación del IVA, así como de la mayoría de los impuestos especiales (en algunos casos al cien por cien y, en otros, parcialmente). Esta ampliación de las figuras cedidas no supuso, salvo en el

caso de algunos impuestos especiales, la cesión de las competencias de gestión tributaria para el IVA y el IRPF, pero dio lugar a una redefinición de las relaciones de coordinación entre la AEAT y los servicios tributarios de las comunidades autónomas, al final no exenta de crítica por su falta de operatividad efectiva. Por último, a partir de 2006 se abrió una tercera etapa caracterizada por una cierta ruptura del marco de administración tributaria hasta ese momento vigente, especialmente por parte de algunas comunidades que, siguiendo el ejemplo de Cataluña, apostaron por incluir en las reformas de sus estatutos de autonomía la creación de agencias tributarias propias con amplias competencias, aunque siempre sometidas a futuros acuerdos con el Gobierno central respecto a la gestión de los tributos recaudados en sus respectivos territorios. En esos estatutos se recogían también algunas fórmulas de coordinación con la administración tributaria central, con desigual extensión e implicaciones.

Transcurridos ya unos cuantos años desde estas reformas estatutarias, y prácticamente en puertas de finalizar la aplicación del actual modelo de financiación autonómica nacido de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, cabe preguntarse cómo debemos afrontar la gestión de los tributos en España. Para encontrar la respuesta adecuada a esta cuestión es esencial tener en cuenta el tipo de sistema de descentralización impositiva por el que optará el futuro modelo de financiación. Hasta ahora podemos decir que la elección ha sido un sistema tributario compartido, en el que la presencia de las grandes figuras impositivas —IRPF e IVA— en los ingresos de las comunidades autónomas ha ido siendo cada

vez más importante tras las sucesivas revisiones. Previsiblemente, la próxima reforma del modelo de financiación mantendrá este sistema de compartición de las principales figuras de titularidad estatal, con la excepción del impuesto de sociedades. No obstante, hay que puntualizar que la compartición de figuras entre el Gobierno central y las comunidades de régimen común no es la única alternativa disponible. Como defienden Lago y Martínez-Vázquez (2015), un sistema de impuestos separados con cohabitación de bases imposables podría gestionarse con mayor eficiencia si se estableciesen los adecuados procedimientos de coordinación e intercambio de información entre administraciones. A su juicio, este sistema favorecería la corresponsabilidad fiscal ante la mayor visibilidad de los impuestos exigidos por las comunidades, lo que fomentaría los incentivos de gestión y la rendición de cuentas.

Encontrar respuesta a esta pregunta es el objetivo que abordamos en este trabajo. En este sentido, defendemos aquí la idea de que la solución propuesta no debe limitarse a ofrecer una alternativa sobre la forma en la que las comunidades autónomas deben gestionar los tributos propios y cedidos por el Estado, sino que es preciso buscar respuestas organizativas e institucionales que mejoren la eficacia y la eficiencia de la administración tributaria en su conjunto. Esto supone incluir también en el proceso de reforma a la propia AEAT, teniendo en cuenta que su efectividad en la lucha contra el fraude fiscal y la eficacia recaudadora tampoco han estado exentas de crítica. En esta búsqueda de alternativas no debe pasarse por alto que el criterio de eficiencia, por muy importante que sea,

no es el único a tener en cuenta a la hora de configurar la administración del sistema de financiación tributaria de las comunidades autónomas. La visibilidad y la rendición de cuentas en términos de responsabilidad fiscal son también criterios que sin duda deben ser considerados.

Para cumplir con este cometido estructuramos este artículo de la siguiente forma. Tras esta introducción, en la sección II se exponen los fundamentos teóricos principales que deben inspirar cualquier reforma del modelo de administración tributaria multinivel, centrándonos fundamentalmente en los aspectos del diseño organizativo-institucional del mismo. En la sección III se aborda el actual panorama de las administraciones tributarias de las comunidades de régimen fiscal común, a partir de la aplicación del actual modelo de financiación autonómica, ofreciendo algunos datos sobre los recursos humanos dedicados a la gestión de los tributos cedidos en los que las comunidades poseen competencias de gestión. Para finalizar, la sección IV incluye, a modo de conclusiones finales, una propuesta de reforma integral del modelo de administración tributaria español, destacando el papel preponderante que en el mismo deben desempeñar los mecanismos de coordinación y participación en los órganos de Gobierno multilaterales.

## II. ¿QUÉ DICE LA ECONOMÍA PÚBLICA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN PAÍSES DESCENTRALIZADOS?

¿Es el coste de administración por euro recaudado mayor o menor en la administración tributaria central o en las regionales?

Esta es sin duda una cuestión importante, aunque no la única determinante, a la hora de establecer cuál debería ser el modelo más adecuado de administración tributaria en un país con una fuerte descentralización fiscal. De hecho, cabría plantearse hasta qué punto puede ser deseable asumir unos costes de recaudación mayores si el modelo de administración tributaria por el que se optase proporcionase una mayor eficiencia del sistema de financiación regional a través de una mejor rendición de cuentas y una mayor responsabilidad fiscal. Desde luego, encontrar respuesta a estas cuestiones no es tarea sencilla, dada la complejidad de un entorno caracterizado por un buen número de agentes con objetivos e intereses no siempre coincidentes.

Las interrelaciones que se producen entre las posibles administraciones tributarias, además de las externalidades y las economías de escala, entre otros factores, nos sitúan fundamentalmente ante un problema de diseño organizativo. Desde esta aproximación, la elección del modelo debe basarse en la mejor respuesta tanto a los problemas de coordinación como de incentivos, propios de un escenario caracterizado por el conflicto parcial de objetivos, la información asimétrica entre los distintos gobiernos y la toma de decisiones operativas y estratégicas en ambiente de incertidumbre. Conviene recordar aquí lo que advierte Casanegra (1990), al identificar administración tributaria con política tributaria. Desde una perspectiva de economía política, como señala Martínez-Vázquez (2013), el comportamiento de los administradores de los gobiernos subcentrales excede las meras tareas de gestión tributaria, llevando sus decisiones a otros ámbitos pro-

pios de la política tributaria, incluso de la presupuestaria (1).

Desde el punto de vista de la descentralización y aplicando la teoría sobre provisión óptima de bienes públicos locales, lo anterior supondría agotar las economías de escala y de gama (*economies of scope*). En el ámbito tributario, las economías de escala son especialmente importantes en lo que se refiere a la inversión en tecnologías de la información, mientras que la especialización por segmentos de contribuyentes e impuestos puede considerarse un ejemplo de economías de gama. Desde el punto de vista de los contribuyentes, una administración tributaria con una capacidad limitada en cuanto a las tecnologías de la información provocará un aumento en los costes de cumplimiento.

Además, no debe pasarse por alto que las decisiones que tienen que ver con la administración tributaria no pueden basarse exclusivamente en una minimización de los costes de administración, incluso de los costes de cumplimiento. La administración de cualquier sistema tributario tiene como meta conseguir los ingresos derivados de las figuras impositivas que lo integran, aplicando la normativa con universalidad y respetando las exigencias de igualdad de trato que requiere un cumplimiento efectivo de la equidad horizontal (2). La existencia de diferencias en cuanto a los recursos disponibles de administración tributaria, tanto en personal como en tecnología, dará lugar a un tratamiento no uniforme de los contribuyentes a lo largo del país (Talierto, 2005). Conseguir un cumplimiento tributario efectivo y uniforme supone, además, reducir también las distorsiones generadas por la

aplicación de los impuestos y, por consiguiente, reducir los costes de eficiencia asociados a la obtención de la recaudación. En este sentido, una adecuada gestión del sistema tributario en todos sus niveles es una condición necesaria para la minimización del coste marginal de los fondos que deben financiar el gasto público en todos los niveles de gobierno.

Como la teoría de la Hacienda Pública propugna, la consideración de un sistema tributario como tal, configurado por un conjunto de figuras impositivas interrelacionadas que operan sobre la capacidad económica de los contribuyentes, no debería verse condicionada, en principio, por la existencia de distintas jurisdicciones tributarias. Esta exigencia debe extenderse, por razones obvias, a la administración de todos los impuestos que lo conforman, con independencia del nivel de Gobierno que ostente la titularidad de los mismos. En este sentido, las exigencias de coordinación que debe cumplir cualquier diseño de un sistema fiscal descentralizado deben ser también tenidas en cuenta a la hora de conformar la administración tributaria encargada de su aplicación. Por supuesto, en un marco multinivel, la correcta asignación de los recursos públicos depende además, de manera crucial, del correcto funcionamiento de la rendición de cuentas (*accountability*), de forma que cada Gobierno sea responsable de las decisiones adoptadas en relación con el establecimiento y la gestión de los impuestos bajo su competencia, así como de que exista una adecuada visibilidad de estos por parte de los ciudadanos electores (3).

A la vista de estos principios básicos, cabe preguntarse por la

solución que la economía pública o, más concretamente, la teoría del federalismo fiscal brindan a la cuestión de la administración de los sistemas tributarios descentralizados. Hay que anticipar que no existe una única alternativa, sin que además pueda extraerse una conclusión indiscutible sobre qué factores determinan la elección entre las opciones disponibles.

Una primera alternativa polar es el modelo de administración tributaria única, dependiente del Gobierno central. Con frecuencia, los defensores de esta opción esgrimen dos tipos de argumentos a favor. Por un lado, suelen aducirse los menores costes en los que se incurriría centralizando la administración tributaria por razón de las economías de escala, la mayor especialización de su personal y la posibilidad de contar con un uso más intensivo del capital invertido en tecnologías de la información. Por otro lado, al centralizar la gestión se evitarían los costes derivados de la fragmentación de la información.

Debemos aclarar que en la configuración de un modelo de administración tributaria de tipo centralizado no se pueden despreciar los costes de supervisión que exige su funcionamiento a lo largo y ancho de un país. Una única administración tributaria no supone que esta actúe en la práctica sin implantación territorial, es decir mediante unidades regionales o locales encargadas de la gestión tributaria en el sentido más amplio (registro y comprobación de declaraciones, inspección, recaudación, valoraciones inmobiliarias, asesoramiento al contribuyente). Para que todas estas unidades territoriales actúen con eficiencia es necesario establecer los adecuados mecanismos de incentivos, cuya

operatividad requiere contar con información de calidad, sin duda costosa de obtener, procesar y distribuir. Visto así, se trataría de sustituir el incentivo político que deriva de la descentralización de la gestión por un esquema de incentivos que permita resolver los tradicionales problemas de agencia que tienen lugar en cualquier organización compleja en la que no es viable aplicar la supervisión directa. Además, no hay que olvidar también las ventajas que la teoría del federalismo fiscal atribuye a los gobiernos subcentrales por razón de la proximidad de estos a las actividades realizadas, incluido el mejor conocimiento de las circunstancias y condicionantes del entorno, así como la posibilidad de contar con una oferta de servicios más diversificada. Desde el punto de vista de los costes de cumplimiento, las ventajas del modelo de administración tributaria centralizada estriban en la simplificación de las relaciones de los contribuyentes con una única administración, si bien la administración electrónica actual mitigaría estos costes. En todo caso, vemos que la administración centralizada no puede ser considerada una opción exenta de limitaciones y costes importantes que, en la práctica, podrían comprometer su funcionamiento eficaz.

En el otro extremo se sitúa el modelo en el que cada Gobierno, tanto el central como los subcentrales, gestionan sus propios impuestos, con plena independencia y autonomía. A favor de esta alternativa suelen exponerse consideraciones que tienen su origen en ventajas propias de la descentralización fiscal. Por un lado, estarían las potencialidades informativas, ya apuntadas, asociadas con la mayor cercanía a los ciudadanos de las actividades de los gobiernos subcentrales, in-

cluidas en este caso las de administración tributaria. Por otro, se encontrarían los incentivos positivos sobre la rendición de cuentas proporcionados por este modelo, los cuales redundarían en una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos (4). Aunque, como ya se ha dicho, para que estos incentivos operen convenientemente es necesario que exista una clara visibilidad acerca de la titularidad de todos los impuestos exigidos en cada jurisdicción, de manera que los electores puedan exigir, mediante su voto, las oportunas responsabilidades.

Frente a estas ventajas, también suelen anteponerse inconvenientes a este modelo. Fundamentalmente, las críticas principales se centran en el fraccionamiento de la información al que conduce la existencia de administraciones independientes, con sus propios intereses, lo que afectaría de forma negativa al cumplimiento tributario (5). Como ya se vio en el caso del modelo de administración única, las economías de escala y de especialización también jugarían en contra de la existencia de diversas administraciones tributarias, por razones fundamentalmente de eficiencia. La economía de la organización muestra que captar, procesar, almacenar y distribuir información no es en absoluto gratuito, y que los costes de uso de la información terminan resultando determinantes para conseguir comportamientos organizativos eficientes (6). En el ámbito tributario, además, el papel de la información se vuelve aún más valioso si cabe, por lo que los incentivos para su adecuada compartición deben operar de forma más potente. Por tanto, desde el punto de vista de la eficiencia, en ausencia de mecanismos de coordinación o in-

tegración, la opción de una administración tributaria plenamente descentralizada no es esperable que resulte superior a la centralización. Bien es cierto que, en ambos casos, no se dispone de evidencia empírica suficiente para validar estas prescripciones teóricas.

A la vista de las ventajas e inconvenientes de ambos modelos, una forma útil de resolver el dilema de la elección entre una administración tributaria centralizada o un conjunto de administraciones tributarias independientes, como señala Martínez-Vázquez (2008), es valorar el *trade-off* existente entre las ganancias de eficiencia, presumiblemente mayores con la opción centralizada, y las mejoras en la rendición de cuentas esperables con la segunda opción. Sin embargo, no hay que olvidar que esta elección viene condicionada también por el tipo de sistema de financiación subcentral a gestionar. En este sentido, parece razonable pensar que la administración independiente podría ser una alternativa recomendable para aquellos sistemas en los que los impuestos propios desempeñan un papel esencial en la financiación de los gobiernos subcentrales, dado el papel que en los mismos juega la responsabilidad fiscal. En cambio, la administración centralizada lo sería para aquellos países en los que la financiación subcentral procede en gran medida de la territorialización de la recaudación de impuestos de titularidad central. Un ejemplo del primer caso sería el de Estados Unidos, donde el modelo de administraciones separadas funciona con razonable éxito, probablemente por los incentivos que proporciona un sistema político muy dinámico, en el que la elevada movilidad de sus habitantes y la alta visibilidad de las

decisiones fiscales hacen que la responsabilidad fiscal de los gobiernos sea parte esencial de su credibilidad ante los votantes. Por el contrario, una excepción sería la de Alemania, donde su sistema de *tax sharing*, sin práctica autónoma por parte de los *Länders* para modificar los parámetros impositivos, es gestionado por administraciones tributarias regionales, sin apenas mecanismos de coordinación horizontales y verticales. Hay que señalar, no obstante, que este es un caso excepcional, pues por regla general los países que aplican estos modelos de reparto territorial de la recaudación gestionan de forma centralizada las fuentes impositivas. Por supuesto, también existen ejemplos de países, como los escandinavos, donde, a pesar de una elevada descentralización impositiva, la administración tributaria se encuentra fuertemente centralizada.

Siguiendo con la relación entre el sistema de financiación y el funcionamiento de las administraciones tributarias, Lewis (2006) constata que a medida que el sistema es más dependiente de las transferencias del Gobierno central, aumenta la ineficiencia de las administraciones tributarias subcentrales. Se trata, a nuestro juicio, de un resultado relevante a la hora de configurar el sistema de administración tributaria, pues plantea un problema para el Gobierno central en relación con el seguimiento y evaluación del desempeño de los gobiernos subcentrales cuando estos tienen competencias de gestión ya sea sobre impuestos propios o sobre impuestos cedidos o compartidos. En la medida que la dependencia de los impuestos recaudados es menor, los gobiernos subcentrales verán debilitados sus incentivos a hacer

esfuerzos suficientes para aplicar correctamente los impuestos bajo su competencia, ahorrando costes de administración y siendo menos molestos con sus contribuyentes y, a la postre, votantes. Algo similar podría suceder en el caso de un sistema de compartición de impuestos entre el Gobierno central y los subcentrales, en el que los gobiernos regionales no tuviesen capacidad normativa para elevar o reducir la recaudación a través de la modificación de parámetros impositivos y si tuviesen alguna competencia de gestión. En cambio, si esa participación en los tributos viene acompañada de una cesión de capacidad normativa, los incentivos de la región a apropiarse de los resultados recaudatorios derivados de aumentar el esfuerzo de administración tributaria existirán, induciendo mejoras en la gestión.

Para concluir esta sección nos referiremos al principio de autonomía y su papel en la administración tributaria. ¿Hasta dónde es posible combinar la centralización de algunas funciones de administración tributaria sin que los gobiernos subcentrales pierdan autonomía? Dicho de otra forma, en qué medida la descentralización de la administración tributaria supone una condición *sine qua non* para la descentralización político-fiscal. A mi juicio, esta es una cuestión clave a la hora de elegir la forma de gestionar un sistema fiscal en un país descentralizado. En principio, la autonomía financiera no se asegura *per se* reconociendo derechos a obtener ingresos impositivos, sino permitiendo que estos se puedan convertir en ingresos efectivos, lo que implica la realización de un esfuerzo de administración tributaria. Para ello, parece lógico pensar que los gobiernos subcentrales puedan intervenir, de

forma decisiva, en la aplicación y exacción de sus propios ingresos, pues de lo contrario la corresponsabilidad fiscal es difícil que se convierta en realidad. Como hemos expuesto, en esta descentralización de la gestión, la rendición de cuentas es un elemento clave a tener en cuenta a la hora de diseñar el modelo de administración tributaria. Esto supone para los gobiernos subcentrales, aunque obviamente también para el central, asumir no solo costes económicos sino también políticos. La profundización en la cultura de evaluación, como sucede en Reino Unido y en Canadá, a través de la explicitación de objetivos de gestión en las denominadas «cartas del ciudadano», junto con la divulgación pública de los resultados, ayudará a fortalecer la exigencia de responsabilidades a los diferentes gobiernos, quienes a su vez tendrán interés en aumentar su colaboración, intercambiando información y difundiendo sus buenas prácticas.

En nuestra opinión, el problema principal para conseguir un comportamiento eficiente de la administración tributaria en una realidad impositiva multinivel radica en determinar el verdadero alcance de lo que se entiende como «gestionar tributos». Si el planteamiento subyacente se limita a generar recaudación mediante la tramitación administrativa de liquidaciones, será muy difícil alcanzar un grado satisfactorio de integración entre las diferentes administraciones involucradas en la gestión del sistema impositivo. A la vista de la valoración realizada de los dos modelos polares, creemos razonable pensar que las soluciones disponibles para la mayoría de los países con niveles significativos de Gobierno regional pasan por adoptar fórmulas de coordinación, incluso

de integración, entre ambos niveles de administración tributaria. Las soluciones concretas pueden ser muy diversas, en función de las características del sistema de financiación y del régimen de descentralización política. Su articulación, como apuntamos en la última sección para el caso español, pensamos que debe realizarse a través del diseño institucional, tratando de no dejar abiertas responsabilidades competenciales.

### III. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

En el caso de las comunidades de régimen común, el modelo de administración tributaria actual puede considerarse, en buena medida, consecuencia de la evolución mostrada por el modelo de financiación autonómica desde la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica (LOFCA) en 1980. La asunción por las comunidades autónomas de los tributos cedidos de naturaleza patrimonial (IP, ISD y ITPAJD) a principios de la década de los ochenta supuso que estas crearan sus propios servicios de administración tributaria, incardinados organizativamente en las direcciones generales de Tributos de las consejerías de Hacienda. En la mayoría de los casos, los recursos humanos necesarios para realizar estas funciones provenían de los trasposos de funcionarios desde la Administración Central, aunque con el paso del tiempo las comunidades fueron creando sus escalas propias de personal especializado en las distintas áreas de la administración tributaria.

Los años noventa supusieron un cambio importante en la con-

cepción de la administración tributaria española, primero en el ámbito central, con la creación en 1991 de la AEAT (7), y segundo en el ámbito central, con la aprobación de las primeras cesiones parciales a las comunidades autónomas de las grandes figuras impositivas de titularidad estatal, el IRPF —primero en 1994, bajo la fórmula de la participación territorializada del 15 por 100 de su recaudación, y posteriormente en 1997 con la cesión a las comunidades autónomas del 30 por 100 de la recaudación obtenida en su territorio, con una cierta capacidad normativa—, el IVA, aunque solo en términos de recaudación territorializada vía consumo, y la mayor parte de los impuestos especiales, en algunos de ellos también con cesión de capacidad normativa y de gestión tributaria. En consecuencia, las reformas del modelo de financiación autonómica de 1996 y 2001 dieron lugar a la introducción de cambios organizativos en la administración tributaria, orientados principalmente a la incorporación de las comunidades autónomas en los órganos de Gobierno de la AEAT y a la introducción de algunos mecanismos de coordinación, si bien en ambos casos con una valoración generalizada bastante modesta en cuanto a su efectividad (Onrubia, 2007).

Una tercera etapa se abrió con las reformas de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas, iniciadas en la segunda mitad de los años 2000. Las comunidades que contemplaron en sus nuevos estatutos un régimen particular para sus administraciones tributarias fueron Cataluña (art. 204), Andalucía (art. 181), Comunidad Valenciana (art. 69), Baleares (art. 133), Aragón (art. 106) y Canarias, aunque en este último caso no se

recoge ninguna referencia explícita al órgano autonómico de administración tributaria (8). Estas reformas supusieron en un principio un salto cualitativo en cuanto al modelo implantado, especialmente en lo referente a la estructura organizativa de las administraciones tributarias de las comunidades autónomas y sus relaciones con la administración tributaria del Estado (9).

En relación con esta evolución, la propuesta de Cataluña fue bastante inequívoca, al reflejarse en el Estatuto de Autonomía la posibilidad de crear un consorcio en el que participarían, de forma paritaria, la AEAT y la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC). Este Consorcio sería competente, si así se estableciese, para gestionar la totalidad de los tributos exigidos en su territorio. Puesto que este fue el primero de los estatutos reformados en ese periodo, el resto de comunidades lo emularon en buena medida al reformar sus respectivos estatutos, incluyendo la extensión de sus competencias en administración tributaria, si bien, como se señala en Martínez-Vázquez y Onrubia (2007), esas medidas se trataban fundamentalmente de una respuesta preventiva frente a la apuesta por el bilateralismo contenida en el caso del Estatuto de Cataluña. Transcurridos varios años, tan solo Cataluña, Andalucía y Baleares crearon las agencias tributarias contempladas en sus estatutos reformados, aunque Cantabria, Galicia y Murcia, que inicialmente no consideraron esta posibilidad, sí han creado las suyas. La Comunidad Valenciana, en fecha reciente, ha sido la última en manifestar su intención de dar este paso, en cumplimiento de lo previsto en la reforma de su Estatuto de Autonomía. En prácticamente todos los casos, con la excepción de Cataluña,

puede decirse que se han tratado más bien de cambios formales en cuanto a la adscripción organizativa de los servicios antes integrados directamente en las direcciones generales de Tributos.

En el artículo 54 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, se recoge la actual delegación del Estado en materia de administración tributaria de los tributos cedidos. En dicho precepto se establece que las comunidades autónomas se harán cargo, por delegación del Estado y en los términos previstos en dicho texto legal, de la aplicación de los siguientes tributos, así como de la revisión de los actos dictados en relación con la misma: *a)* impuesto sobre el patrimonio; *b)* impuesto sobre sucesiones y donaciones; *c)* impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; *d)* tributos sobre el juego; *e)* impuesto especial sobre determinados medios de transporte, y *f)* impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos (derogado desde 1 de enero de 2013 e integrado en el impuesto sobre hidrocarburos). Por otro lado, en dicha ley se dispone que el Estado se encargará de la aplicación del resto de tributos cedidos y de la correspondiente revisión de los actos administrativos derivados de la misma. Estos tributos son, expresamente: *a)* impuesto sobre la renta de las personas físicas; *b)* impuesto sobre el valor añadido; *c)* impuesto sobre la cerveza; *d)* impuesto sobre el vino y bebidas fermentadas; *e)* impuesto sobre productos intermedios; *f)* impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas; *g)* impuesto sobre hidrocarburos; *h)* impuesto sobre las labores del tabaco, e *i)* impuesto sobre la electricidad.

## 1. Organización de la administración tributaria en las comunidades autónomas

En relación con los órganos encargados de la administración tributaria, a continuación se describe brevemente la situación actual en cada comunidad. Existe una importante heterogeneidad de modelos jurídico-organizativos, aunque su estructura organizativa, configurada a través de áreas o servicios, coincide en lo esencial. Las diferencias más importantes se encuentran en las dotaciones de recursos humanos. En las tablas A.1 y A.2 del Anexo se recoge, de forma sintética, la información sobre los efectivos dedicados por las comunidades autónomas a la administración de los tributos cedidos por el Estado. Otro elemento diferenciador es la existencia o no de unidades propias de informática. En relación con los costes de administración en los que incurren las comunidades no existe información disponible.

### Andalucía

De acuerdo con la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), la Ley 23/2007, de 18 de diciembre, creó la Agencia Tributaria de Andalucía. Por su parte, la Dirección General de Financiación y Tributos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía desarrolla las funciones de análisis, previsión y seguimiento de los ingresos tributarios y no tributarios; además de las más específicamente tributarias de elaboración normativa, de propuestas interpretativas o aclaratorias, de estudio de los efectos de las políticas tributarias, contestación a consultas y la adscripción

de los órganos económico-administrativos de la Junta, entre otras.

### Aragón

En la Diputación General de Aragón (DGA), la gestión de los tributos propios y cedidos está a cargo de la Dirección General de Tributos (DGT), integrada en el Departamento de Hacienda y Administración Pública. El Decreto 320/2011, de 27 de septiembre, del Gobierno autonómico de Aragón estableció la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública actualmente vigente, en la que se establece que la Dirección General de Tributos de la DGA se estructura en los siguientes servicios: *a)* Servicio de Asesoramiento Tributario y Estudios Fiscales —el cual no ha llegado a constituirse ni a funcionar efectivamente—; *b)* Servicio de Administración Tributaria; *c)* Servicio de Inspección Tributaria; *d)* Servicio de Asistencia, Liquidación y Recaudación Tributarias, y *e)* Servicio de Valoración Inmobiliaria. Por lo que respecta a su organización periférica, esta solo existe en Huesca y Teruel, puesto que en Zaragoza se presta por los servicios centrales de la DGT de la Diputación General de Aragón.

### Asturias

En el Principado de Asturias, las funciones de gestión tributaria de los tributos propios, los cedidos y los municipales (de 77 de los 78 ayuntamientos de la Comunidad) están atribuidas al Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias (EPST), creado por la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de acompañamiento de la Ley de Presupuestos Generales para 2003. Tras la aprobación del Decreto 72/2012

del Gobierno de Asturias, el EPST está vinculado funcionalmente a la Dirección General de Finanzas y Hacienda de la Consejería de Hacienda y Sector Público, entre cuyas competencias están las relacionadas con la política fiscal y el diseño y aplicación del sistema tributario.

Su estructura organizativa está constituida por una serie de órganos rectores (Consejo Rector, Presidencia, Vicepresidencia y Dirección General) y de áreas de servicios gestores (Área de Servicios al Administrado, Área de Servicios Generales, Área de Gestión Tributaria, Área de Recaudación, Área de Inspección, Área de Tecnologías de la Información). Actualmente, las actividades de recaudación ejecutiva se encuentran integradas en el EPST. En cuanto a su actuación periférica, el EPST cuenta con 17 oficinas territoriales en los principales municipios asturianos, distribuidas en ocho zonas comarcales.

### *Baleares*

Desde 2009, en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, las competencias de gestión tributaria de los tributos propios y cedidos está atribuida a la Agencia Tributaria de las Illes Balears (ATIB), creada por la Ley autonómica 3/2008, de 14 de abril, por la que se cumplía con el mandato previsto en el artículo 133 del vigente Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. En cuanto a su estructura organizativa, la ATIB cuenta con dos departamentos: uno, tributario, integrado por tres áreas funcionales dedicadas a la aplicación de los tributos (gestión, inspección y recaudación); y otro, administrativo y económico, estructurado en seis áreas de gestión interna

(servicios generales, auditoría, sistemas y comunicaciones, jurídica, económico-financiera y recursos humanos). Territorialmente, la ATIB se estructura en servicios centrales y servicios territoriales, configurados estos por delegaciones insulares (Menorca, Ibiza y Formentera), delegaciones territoriales en Mallorca (Manacor e Inca), recaudaciones de zona y, en su caso, oficinas liquidadoras de distrito hipotecario.

### *Canarias*

Las competencias para la gestión de los tributos propios y cedidos por el Estado en la Comunidad Autónoma de Canarias están atribuidas a la Dirección General de Tributos (DGT) de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad del Gobierno de Canarias. Por lo que respecta a su estructura organizativa, la DGT cuenta, a nivel central, con una Unidad de Coordinación del Área de Tributos Cedidos y otras unidades con competencias sobre tributos propios y cedidos y los tributos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, integradas a su vez por los siguientes servicios: Servicio Central de Planificación y Selección, Servicio de Informática Tributaria y Servicio Central de Información. En el ámbito territorial, la DGT dispone de las siguientes unidades en Las Palmas de Gran Canaria y en Santa Cruz de Tenerife: Administración de Tributos Cedidos, Servicios de Valoración, Inspección de Tributos y Recaudación.

### *Cantabria*

En la Comunidad Autónoma de Cantabria, la Ley autonómica 4/2008, de 24 de noviembre, creó la Agencia Cántabra de Ad-

ministración Tributaria (ACAT), aunque su estructura organizativa y su plantilla no se han cerrado hasta 2012. La relación entre la ACAT y la Consejería de Hacienda de Cantabria se instrumenta a través de un contrato de gestión suscrito en 2011 y que estará en vigor entre 2012 y 2015. En este contrato se definen los objetivos y los resultados que se esperan conseguir, así como los medios y planes para lograrlos, detallándose las actuaciones a desarrollar por la ACAT. Por lo que respecta a sus órganos de Gobierno, la Presidencia de la ACAT corresponde al consejero de Hacienda, existiendo un Consejo Rector, la Dirección y el Comité Ejecutivo. En cuanto a su organización, la ACAT cuenta con una Dirección General y con las Áreas de Gestión, Recaudación, Sistemas de Información, Inspección y Valoración y Servicios Generales. Como funciones, la ACAT tiene encomendadas, por delegación del Estado, la aplicación de los tributos propios de la comunidad, la colaboración y coordinación con las demás administraciones tributarias, la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los recargos autonómicos que puedan establecerse sobre los tributos estatales, y la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos estatales cedidos a la comunidad, pudiendo encomendar la gestión en relación con la aplicación del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y del impuesto sobre sucesiones y donaciones a los registradores de la propiedad como liquidadores de las oficinas de distrito hipotecario, ejerciendo la ACAT la dirección, coordinación e inspección de las actuaciones de naturaleza tributaria de estas oficinas, garantizando la uniformidad de criterios de aplicación.

### *Cataluña*

La Agencia Tributaria de Cataluña (ATC) fue creada por la Ley autonómica 7/2007, de 17 de julio, aprobándose su Reglamento por el Decreto 279/2007, de 24 de diciembre, mientras que su estructura organizativa fue establecida en la Orden ECF/497/2007. La ATC se configura como un organismo con autonomía de gestión y tiene atribuidas principalmente las funciones relativas a la gestión, liquidación, inspección y recaudación tanto de los tributos propios como de los de carácter estatal cedidos totalmente a la Generalitat de Catalunya. También tiene asignada la gestión de la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público no tributarios. Uno de los puntos más controvertidos fue la previsión, no ejecutiva, de que la ATC pudiera asumir la gestión de otros tributos del Estado que se recauden en Cataluña, lo que no se ha producido. Asimismo, se contempla también la posible asunción de la gestión de tributos locales. La Ley autonómica 11/2011, de 29 de diciembre, amplió y especificó sus funciones en materia de relaciones institucionales y de elaboración de estudios. Por lo que respecta a sus órganos de Gobierno, el presidente de la ATC es, por delegación, el titular de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Economía y Conocimiento, contemplándose como órgano superior de dirección la Junta de Gobierno, mientras que el director se encarga de la dirección ordinaria, apoyado en el Comité Ejecutivo formado por el director, los jefes de área y los delegados territoriales.

En cuanto a su organización, la ATC se estructura en servicios centrales y servicios territoriales,

siendo estos las delegaciones territoriales. Las áreas de la ATC a nivel central son las siguientes: Estrategia y Relaciones Externas, Aplicación de los Tributos y Procedimientos, Estudios y Asistencia, Tecnologías de la Información, Recursos Humanos y Gestión Económica, Inspección de Servicios y el Servicio Jurídico. Las delegaciones territoriales de la ATC se sitúan en las cuatro capitales de provincia, estando dirigidas por un delegado territorial. Salvo en la Delegación Territorial de Barcelona, estas delegaciones se estructuran en cinco servicios: Gestión Tributaria, Inspección, Recaudación, Atención a los Contribuyentes y Valoraciones, además de una Sección de Asuntos Administrativos. En la Delegación Territorial de Barcelona los Servicios de Inspección y de Recaudación tienen la consideración respectiva de Inspección Territorial y de Dependencia, mientras que la Sección de Asuntos Administrativos posee el nivel de servicio. Además, la Delegación de Barcelona dispone también de los Servicios de Gestión Tributaria y de Valoración y, adicionalmente, de un Servicio de Oficinas Liquidadoras.

### *Castilla y León*

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León la gestión de los tributos es competencia de la Dirección General de Tributos y Financiación Autónoma (DGTFA) de la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León. Su estructura organizativa fue establecida por la Orden HAC/1016/2008, estando configurada por cinco servicios: Gestión Tributaria, Inspección y Valoración Tributaria, Recaudación, Administración de Aplicaciones Tributarias y Organización y Análisis. En cuanto a su estable-

cimiento territorial, los servicios territoriales de Economía y Hacienda continúan encuadrados en las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León y dependiendo funcionalmente de la DGTFA, y orgánicamente, como las propias delegaciones, de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda. Por su parte, la Dirección General de Atención al Ciudadano, Calidad y Modernización continúa a cargo del desarrollo de la Administración Electrónica, aunque el Servicio de Administración de Aplicaciones Tributarias de la DGTFA desarrolla materialmente esas funciones en el ámbito propio del centro directivo.

### *Castilla-La Mancha*

La gestión de los ingresos tributarios sobre los que tiene competencias la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha corresponde a la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego (DGTOJ) de la Consejería de Hacienda. Aunque la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha aprobada por las Cortes Regionales con fecha 29 de enero de 2007 contemplaba en su artículo 165 la creación de una Agencia Tributaria de Castilla-La Mancha, al quedar esta pospuesta por la falta de ratificación por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, la iniciativa no vio la luz. La reciente reforma del Estatuto de Autonomía para reducir el número de parlamentarios y modificar su sistema de retribuciones no ha incluido tampoco esta posibilidad, por lo que la opción puede considerarse descartada.

En cuanto a su organización territorial, el Decreto 147/2012, de 28 de noviembre, que ha es-

tablecido la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda, ha establecido la implantación de los servicios periféricos de la Consejería de la Hacienda en las cinco provincias de la Comunidad, los cuales dependerán de los órganos directivos competentes por razón de sus respectivas materias. En concreto, se dispone que, en sus ámbitos territoriales, estos servicios periféricos se encargarán de los actos de aplicación de los tributos, del régimen sancionador y de la revisión en vía administrativa, de los tributos propios de la Comunidad, de los tributos del Estado cedidos, así como de los demás ingresos de naturaleza pública. Con el propósito de conseguir una mayor coordinación de los servicios centrales con estos servicios territoriales, se crearon las figuras de los coordinadores de los servicios periféricos y del coordinador de los servicios centrales. Por su parte, la prestación de servicios informáticos en materia tributaria se viene realizando por la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, no disponiendo la Dirección General de Tributos de servicios propios.

#### *Extremadura*

La gestión tributaria de la Junta de Extremadura está atribuida a la Dirección General de Financiación Autónoma (DGFA) de la Consejería de Economía y Hacienda. En concreto, el Decreto 207/2011 por el que se establece la estructura orgánica de la consejería dispone que, en materia de Hacienda, le corresponden a la DGFA las atribuciones de dirección, impulso, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de todos los tributos y demás ingresos propios o cedidos por el Estado, conforme a las normas que los regulan, estable-

ciendo las correspondientes relaciones de cooperación entre el Estado y las demás Administraciones Públicas en materia tributaria, así como la gestión de las competencias y funciones que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de juego. Igualmente, le corresponden el impulso, organización y funcionamiento de la Junta Económico-Administrativa de Extremadura.

En cuanto a su organización, se establecen los siguientes servicios: de Gestión Tributaria e Ingresos, de Inspección Fiscal, de Valoraciones, así como los servicios fiscales de Badajoz y de Cáceres. Junto a estos servicios continúa con el mismo rango y competencia la Unidad de Automatización Tributaria (UAT), encargada de la coordinación y desarrollo del sistema DEHESA (Desarrollo Estructurado de la Hacienda Extremeña y sus Servicios Administrativos), creada en 2008. Por lo que respecta a la organización territorial, la gestión de los tributos se realiza a través de tres servicios centrales más la UAT y de dos servicios provinciales en Cáceres y Badajoz. Existen también dos oficinas gestoras en Mérida y Plasencia que gestionan el impuesto sobre sucesiones y donaciones y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Los servicios territoriales de Cáceres y Badajoz añaden la gestión de la tasa sobre el juego e incluyen además sendas unidades de Valoración e Intervención, funciones estas últimas que en Plasencia se realizan desde Cáceres, y en Mérida por los servicios centrales de la DGFA. Por su parte, la gestión del impuesto sobre el patrimonio, y los servicios de Inspección y de Recaudación Ejecutiva se encuentran exclusivamente en los servicios centrales de Mérida. En cuanto a los recur-

sos informáticos, La DGFA carece de servicios propios, siendo estos prestados por la Consejería de Administración Pública, a través de la Dirección General de Administración Electrónica y Tecnologías de la Información (DGAETI), que tiene, además, las competencias en la implantación de la Administración electrónica, si bien existe coordinación con la Unidad de Automatización Tributaria.

#### *Galicia*

En Galicia, la gestión de los tributos en el ámbito del Gobierno de la Comunidad Autónoma corresponde a la Agencia Tributaria de Galicia (ATRIGA), creada mediante el Decreto autonómico 202/2012, de 18 de octubre, y constituida como una agencia pública autonómica de las reguladas en la Ley 16/2010, del 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia. En su estatuto se dispone que la ATRIGA realizará las siguientes funciones: a) La aplicación y el ejercicio de la potestad sancionadora de los tributos propios de Galicia, cuando así lo establezca su normativa reguladora; b) La aplicación y el ejercicio de la potestad sancionadora de los tributos estatales cedidos a Galicia, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora de la financiación autonómica; c) La aplicación y el ejercicio de la potestad sancionadora de los recargos que se establezcan sobre los tributos estatales; d) La aplicación y el ejercicio de la potestad sancionadora de otros tributos estatales o locales recaudados en Galicia que pueda asumir por delegación o encomienda; e) La recaudación de los ingresos de derecho público de naturaleza no tributaria que la normativa atribuya a la consejería

competente en materia de Hacienda; *f*) La revisión en vía administrativa de las actuaciones y actos realizados en el ejercicio de las funciones anteriores, con excepción de las reclamaciones económico-administrativas, de la revisión de actos nulos de pleno derecho y de aquellas otras que por ley específica se atribuyan a otros órganos, y *g*) La colaboración y coordinación con las demás administraciones tributarias y, en particular, la participación en los órganos de Gobierno de la AEAT o, de ser el caso, en los de las entidades que se creen en relación con la aplicación de los tributos en Galicia.

En cuanto a sus órganos de Gobierno, la ATRIGA está presidida por el titular de la Consejería de Hacienda, existiendo un Consejo Rector. En el seno del Consejo Rector se establece la Comisión de Control, órgano encargado de supervisar integralmente la actuación de la Agencia. Las funciones directivas corresponden al director de la ATRIGA, quien actuará de forma coordinada con el Comité de Dirección, integrado por los responsables de las distintas áreas de actuación. Estas áreas son la de Colaboración Social, Información y Asistencia, la de Gestión Tributaria, la de Inspección Tributaria, la de Recaudación, además del Departamento de Recursos Humanos y Régimen Interior, el Departamento de Gestión Económico-Financiera, Presupuestaria y Contable, el Departamento de Auditoría y Calidad y el de Análisis de la Información. En cuanto a su implantación territorial, la ATRIGA actúa mediante delegaciones en A Coruña, Ourense, Lugo, Pontevedra y Vigo, las cuales cuentan con departamentos de Información y Asistencia, Gestión Tributaria y Recaudación, además de unidades de Inspección

Tributaria y de Valoración Inmobiliaria.

### *La Rioja*

Las competencias en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la gestión de los tributos propios y cedidos por el Estado son ejercidas por la Dirección General de Tributos (DGT) de la Consejería de Administración Pública y Hacienda. No obstante, las competencias en materia de régimen jurídico tributario y, en particular, de resolución de recursos, son desarrolladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, mientras que la Intervención General, centro directivo de la Consejería de Hacienda, se encarga de realizar la función interventora y de gestión y dirección contable de los ingresos públicos, entre ellos, los procedentes de tributos cedidos. En cuanto a sus funciones, la DGT tiene asignadas las competencias de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos cedidos.

Por lo que respecta a su estructura organizativa, la DGT consta de tres servicios: de Planificación y Gestión Tributaria, de Inspección Tributaria y Valoración, y de Ingresos y Recaudación. En virtud de su Convenio, las oficinas liquidadoras de distrito hipotecario de La Rioja tienen reconocidas competencias de gestión y liquidación del impuesto sobre sucesiones y donaciones y del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Los servicios de informática se encuentran gestionados fuera de la DGT, siendo competencia de la Dirección General de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, si bien existe una unidad de actividades específica de desarrollo de aplicaciones para atender a

las necesidades de la Dirección General de Tributos.

### *Madrid*

Las competencias en materia de gestión tributaria en la Comunidad de Madrid corresponden a la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego (DGTOGJ) de la Consejería de Economía y Hacienda. Esta DGTOGJ consta de las siguientes unidades administrativas, con nivel orgánico de Subdirección General, y las áreas dependientes de las mismas: *a*) Subdirección General de Gestión Tributaria, integrada por las áreas de Apoyo a la Gestión Tributaria, de Información y Atención al Contribuyente, de Liquidación de Tributos y de Recursos y Procedimientos Especiales de Gestión; *b*) Subdirección General de Inspección de los Tributos, con las áreas de Inspección, de Oficina Técnica de Inspección, de Valoraciones y Procedimientos Especiales de Inspección, y de Planificación de Actuaciones Inspectoras; *c*) Subdirección General de Valoraciones; Subdirección General de Administración Económico-Financiera de los Tributos, integrada por las áreas de Ingresos Públicos, Económico-Financiera de los Tributos, y de Tasas, Precios Públicos y otros Ingresos; *d*) Subdirección General de Planificación y Coordinación, con las áreas de Planificación y Coordinación y de Control Interno, y *e*) Subdirección General de Ordenación y Gestión del Juego, con las áreas de Normativa y Recursos del Juego, de Inspección del Juego, de Proyectos de Gestión y Control del Juego, de Sanciones del Juego, y de Gestión del Juego (esta subdirección asume en exclusiva la gestión administrativa del juego, pero no la gestión tributaria). Asimismo, la DGTOGJ

posee el Servicio de Recaudación, dependiente directamente del director general. Los servicios de informática que tienen a su cargo la gestión de los tributos cedidos están a cargo del Organismo Autónomo de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid, que presta servicio estable *in situ* en los distintos servicios tributarios de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego.

### Murcia

En la Región de Murcia, la gestión tributaria está encomendada a la Agencia Tributaria de la Región de Murcia (ATRM), organismo autónomo administrativo, de reciente creación y adscrito a la Consejería de Economía y Hacienda. Anteriormente estas competencias radicaban en la Dirección General de Tributos (DGT) de la Consejería de Economía y Hacienda. La ATRM fue creada mediante la Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional, concibiéndose como un ente instrumental para la realización, en nombre y por cuenta de la Región de Murcia, de las funciones en el ámbito tributario y demás competencias atribuidas legalmente, y para la realización de las que se le pudiesen atribuir o encomendar mediante ley o convenio, entre ellas la colaboración con las entidades locales en la recaudación de sus tributos. La Agencia Tributaria de la Región de Murcia tiene las siguientes funciones: a) En relación con los tributos estatales cuyo rendimiento se cede total o parcialmente a la Región de Murcia, así como los recargos sobre los mismos, desarrollar las funciones de aplicación de los tributos y la potestad sancionadora con el alcan-

ce y condiciones establecidos en la normativa reguladora de la cesión de tributos; b) Realizar la gestión tributaria y catastral, recaudación e inspección para los ayuntamientos de la Región de Murcia que han delegado su gestión mediante convenio; c) La recaudación ejecutiva de ingresos de carácter público de la Región de Murcia; d) La resolución de recursos y reclamaciones en relación con los actos de gestión tributaria realizados; e) Encargarse de la asistencia y asesoramiento en materia jurídico tributaria, y f) Otras actuaciones de asesoramiento, gestión y recaudación a consorcios, comunidades de regantes, organismos autónomos y empresas públicas.

La implantación territorial de la ATRM abarca los principales municipios de la Región de Murcia, en los cuales existen 27 oficinas de la ATRM, con los servicios de información y gestión básicos. No obstante, las unidades de Inspección se encuentran en los servicios centrales situados en la ciudad de Murcia, existiendo una delegación territorial en Cartagena, coincidente con el antiguo servicio prestado por la DGT. La gestión recaudatoria en periodo ejecutivo de todos los derechos económicos reconocidos y contraídos a favor de la Región de Murcia, incluidos los tributos cedidos, es competencia de la Agencia Regional de Recaudación (ARR), organismo autónomo adscrito a la Consejería de Economía y Hacienda, integrada actualmente en la Agencia Tributaria de la Región de Murcia.

### Comunidad Valenciana

En la Comunidad Valenciana, la gestión tributaria se encuentra atribuida a la Dirección General de Tributos y Juego (DGTJCV),

dependiente de la Consejería de Hacienda y Administración Pública a través de la Secretaría Autonómica de Hacienda y Presupuestos. Este centro directivo ejerce las funciones relativas a ingresos tributarios, recaudación, gestión e inspección de tributos y demás materias de índole fiscal, así como desde 2012 las materias de juego. Las actividades tributarias encomendadas a la DGTJCV se ven complementadas con las realizadas por la Intervención General, dependiente de la Secretaría Autonómica de Hacienda y Presupuestos, que ejerce funciones de fiscalización y contabilidad; la Subdirección General de Sistemas de Información de Hacienda, dependiente de la Subsecretaría de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, a la que corresponden las funciones de dirección, control, coordinación y supervisión de todos los proyectos, procesos, objetivos y actividades relacionados con la informática corporativa de Hacienda; la Subdirección General de Tesorería, dependiente directamente de la Secretaría Autonómica de Hacienda y Presupuestos, que ejerce funciones de tesorería en relación con las entidades de crédito; la Dirección General de Tecnologías de la Información, dependiente de la Secretaría Autonómica de Administración Pública, que asume las competencias en materia de innovación tecnológica, seguridad de los sistemas de información, comunicaciones corporativas y, entre otras, desarrollo de la sociedad digital y administración electrónica. Asimismo, depende de la DGTJCV la Subdirección General de Tributos, a la que corresponde, entre otras funciones, la organización, supervisión e impulso de todos los servicios y unidades administrativas dependientes funcionalmente de la DGTJCV, además del apoyo y asesora-

to al director, y se estructura en los siguientes servicios: de Estudios y Planificación, de Gestión Tributaria, de Inspección Tributaria, de Valoración, y de Recaudación. Además, existe la Subdirección General de Juego, integrada por los servicios de Autorizaciones y Homologaciones de Juego y el de Normas, Estudios y Procedimientos de Juego, al que corresponden las funciones gubernativas en materia de juego.

Desde el punto de vista territorial, la Consejería de Hacienda y Administración Pública se organiza en servicios centrales y servicios territoriales. Estos últimos se estructuran en las tres direcciones territoriales de Hacienda y Administración Pública, una por cada provincia, que dependen orgánicamente de la Subsecretaría y funcionalmente de las correspondientes direcciones generales. Las direcciones territoriales de Hacienda y Administración Pública están integradas por las siguientes unidades: Dirección Territorial, Secretaría Territorial, Oficina de Atención al Contribuyente, Servicio de Gestión Tributaria, Servicio de Inspección Tributaria, Servicio de Valoración y Servicio de Recaudación.

Hay que señalar que la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana previó, en su artículo 69, la creación del Servicio Tributario Valenciano (STV), al que le correspondería la gestión de los tributos propios y cedidos. Recientemente, en marzo de 2014, el conseller de Hacienda y Administración Pública de la Generalitat Valenciana ha anunciado la creación inminente del Instituto Valenciano de Administración Tributaria, que cubriría las funciones del mencionado Servicio Tributario Valenciano.

## 2. Recursos humanos para la administración de los tributos cedidos

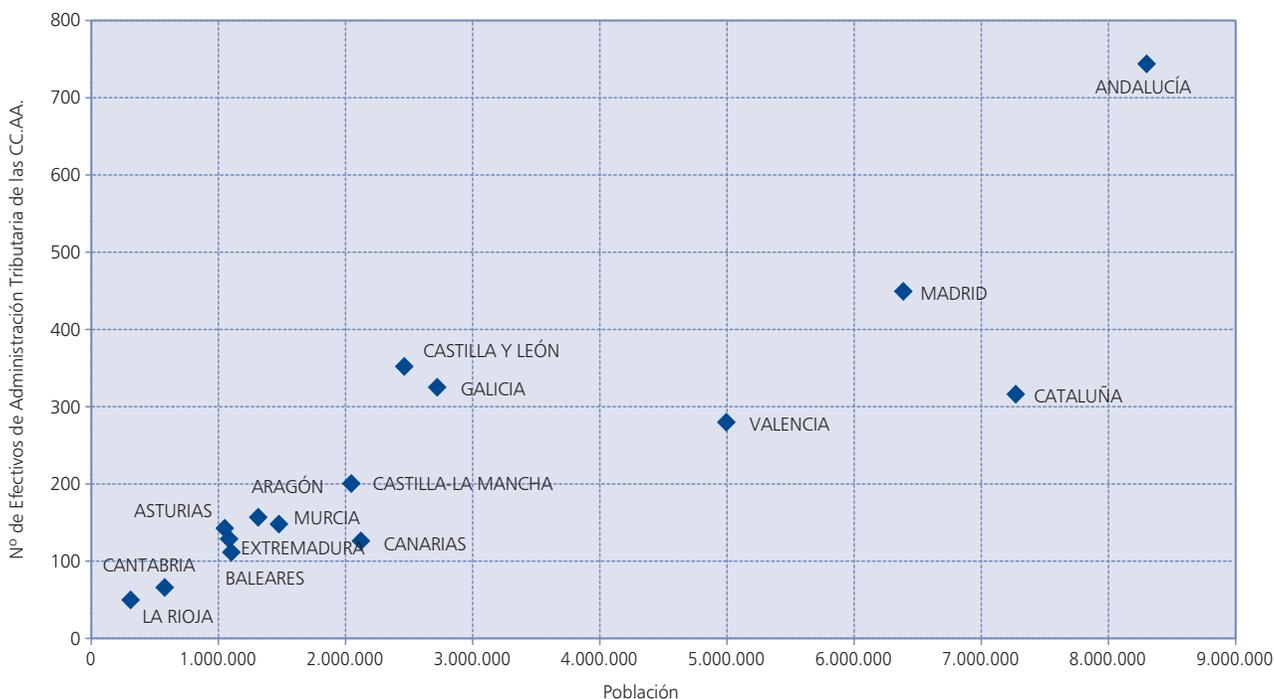
Las dotaciones de personal dedicadas a la administración de los tributos cedidos pueden servir para reflejar, en buena medida, los esfuerzos dedicados por las comunidades autónomas a esta tarea, dado el carácter intensivo en capital humano propio de esta actividad. Las tablas A.1 y A.2 del Anexo recogen la dotación de recursos humanos dedicados por las comunidades de régimen común a la administración de los tributos cedidos por el Estado, para el año 2012, último con información disponible. Como muestran los datos ofrecidos, podemos decir que existe una importante heterogeneidad tanto en el número de efectivos como en la distribución de los mismos por áreas funcionales establecidas (jefatura, gestión, recaudación, inspección, valoración, intervención, informática y servicios generales). Igualmente se observan también diferencias notables entre comunidades respecto de los empleados por categorías profesionales (desde puestos de titulados superiores a personal subalterno). La horquilla del número de efectivos va de 744 en Andalucía a 50 en La Rioja.

Para tratar de aportar algo de luz a estas cifras, en la tabla A.3 del Anexo se presentan algunos índices que permiten realizar una comparación entre comunidades. Por su parte, el gráfico 1 muestra la relación entre el número de efectivos y la población. Así, cuando se observa la ratio entre población y número de efectivos (gráfico 2), los resultados muestran que no existe una pauta de proporcionalidad, pues el número de ciudadanos por empleado crece conforme la población de la comunidad es mayor.

En el gráfico 2 se ha relacionado esta ratio con el PIB de cada comunidad autónoma, con el propósito de comprobar si existe algún patrón entre el tamaño de la administración tributaria corregido por la población y el nivel de renta de las comunidades. En este caso, los resultados reflejan de nuevo la diversidad ya comentada. Así, Cataluña y Madrid, por este orden, presentan las peores ratios de habitantes por empleado (superiores a 14.000), siendo en cambio las dos comunidades de régimen común con mayores recursos, mientras una ratio similar también aparece en la Comunidad Valenciana y Canarias, con PIB per cápita mucho menores. En cambio, con ratios de habitantes por empleado bastante mejores (entre 5.000 y 10.000) aparecen el resto de comunidades, con independencia de su PIB per cápita.

Si nos fijamos en la recaudación de tributos cedidos per cápita, y la relacionamos con el número de efectivos dedicados por las comunidades a la administración de los tributos cedidos (gráfico 3), los resultados anteriores se ven alterados de forma significativa. Nuevamente no puede establecerse ninguna relación clara respecto de la mayor o menor renta per cápita de la región. Puesto que la recaudación per cápita no solo depende de los esfuerzos de administración tributaria, sino de la mayor o menor riqueza de la comunidad y del nivel impositivo establecido a través del ejercicio de la capacidad normativa, en el gráfico 3 hemos incluido también el porcentaje de presión fiscal de cada comunidad referido a los tributos cedidos con capacidad de gestión autonómica. No obstante, es sencillo observar que, incluso cuando se tiene en cuenta la presión fiscal, esta no mantiene una relación siquie-

**GRÁFICO 1**  
**HABITANTES POR EMPLEADO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (TRIBUTOS CEDIDOS), 2012**



**GRÁFICO 2**  
**EFFECTIVOS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA AUTONÓMICA/HABITANTE Y PIB PER CÁPITA, 2012**

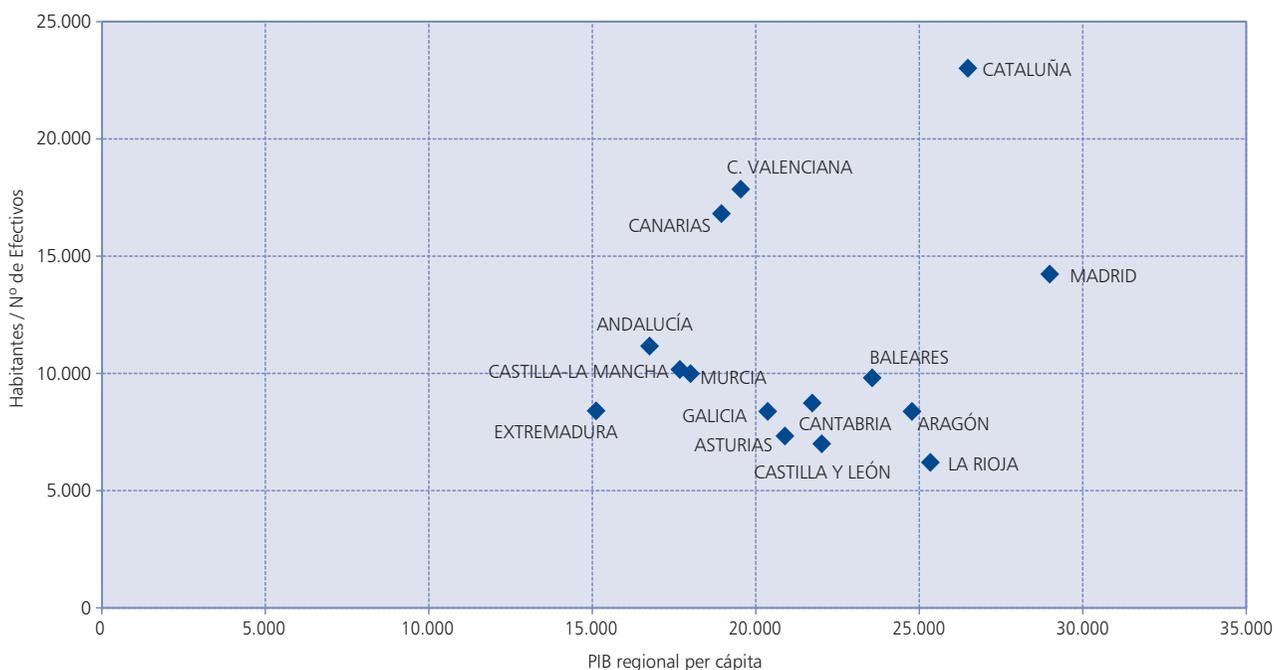
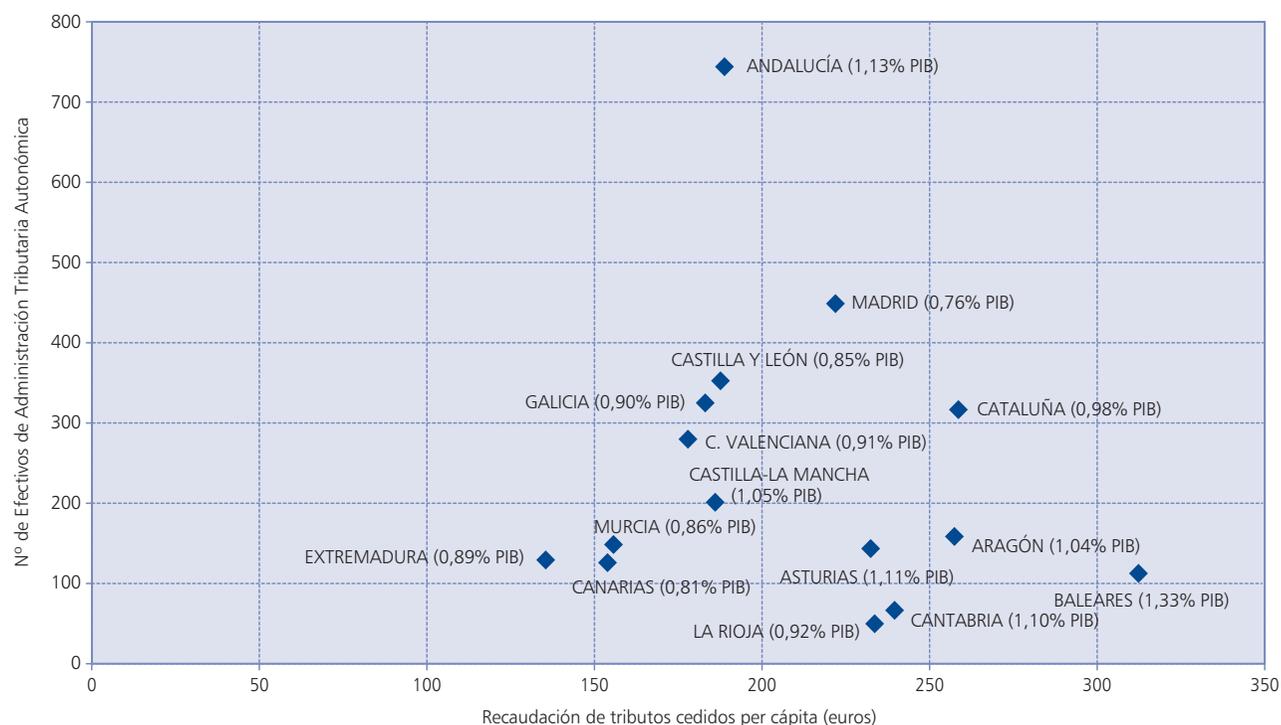


GRÁFICO 3

## EFECTIVOS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, RECAUDACIÓN PER CÁPITA Y PRESIÓN FISCAL POR TRIBUTOS CEDIDOS, 2012



ra débil ni con el número de efectivos ni con la recaudación per cápita.

A pesar de las limitaciones de este análisis básico, pensamos que no resulta complicado inferir del mismo la ausencia de un modelo más o menos consolidado en la gestión de los tributos cedidos por las comunidades autónomas. La ausencia de información detallada sobre el resto de *inputs* necesarios para el desarrollo de la actividad —dotaciones de capital, inversión en tecnologías de la información, etcétera— impide la realización de un análisis de eficiencia riguroso. Sin embargo, creemos que con la información disponible todavía puede profundizarse en la determinación de los factores que están detrás de esta importante heterogeneidad, aunque este análisis excede el objetivo de este artículo.

#### IV. CONCLUSIONES

La validez de un sistema tributario se halla muy condicionada por la calidad y efectividad de la administración tributaria encargada de aplicarlo. Actualmente, si contemplamos el conjunto del sistema tributario español, al menos el configurado por los tributos de titularidad estatal, se encuentran cedidos, parcialmente cedidos o no, así como los tributos propios de las comunidades de régimen común, podemos decir que este difícilmente encaja en la categoría propiamente dicha de «modelo».

Empezando por estos últimos, la gestión de los tributos propios es realizada en exclusividad por las comunidades autónomas, que se apoyan en sus medios propios organizados de diversas formas, predominando dos

tipos claramente delimitados: por un lado, los servicios tributarios tradicionales, encuadrados directamente en las direcciones generales de tributos de las consejerías de Hacienda (o asimiladas) de los gobiernos autonómicos; y, por otro, los entes de derecho público configurados en la mayor parte de los casos bajo la denominación de «agencias tributarias», creados con un cierto mimetismo respecto de la Agencia Española de Administración Tributaria.

En cuanto a los tributos cedidos por el Estado a las comunidades autónomas, hay que diferenciar aquellos susceptibles de ser gestionados por estas, básicamente los de carácter patrimonial, cedidos desde los años ochenta (IP, ISD y ITPAJD), con el cien por cien del rendimiento y con capacidad normativa, y los

cedidos parcialmente (IVA e IRPF, además de algunos impuestos especiales), en los que la elevada recaudación que generan es compartida prácticamente a la mitad entre el Estado y las comunidades autónomas. En esta segunda categoría, el papel de las administraciones tributarias de las comunidades se ve limitado a la colaboración formal entre estas y la AEAT, en temas como la asistencia a los contribuyentes o los intercambios de información, especialmente en el IRPF. Por lo que respecta a la primera categoría, el traspaso de su gestión en los años ochenta supuso realmente un «olvido» por parte de la Administración Central, quien prescindió de cualquier prerrogativa sobre la aplicación homogénea de los mismos en todo el territorio español o la utilización de la información generada por su gestión para las actividades de control tributario y lucha contra el fraude fiscal. En resumen, podemos hablar de un modelo de administración tributaria fragmentado, en el que la integración efectiva es prácticamente inexistente, limitándose a los convenios de colaboración suscritos, aunque difícilmente van más allá de los aspectos meramente formales.

Ante este panorama, y de cara a la próxima reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, se proponen aquí, a modo de conclusión, una serie de sugerencias y recomendaciones:

— En la medida que las comunidades de régimen común comparten con el Estado al menos el 50 por 100 del rendimiento las principales figuras del sistema tributario español (IVA, IRPF, impuestos especiales, salvo el impuesto de sociedades), parece razonable que estas tengan capacidad de influir en el diseño

de la política de administración tributaria, de forma efectiva. Por supuesto, esto no tiene por qué suponer que las comunidades realicen y organicen la gestión operativa de todos los tributos.

— La actual situación no es buena, pues la fragmentación de administraciones tributarias conduce a una patrimonialización de la información, con indudables lastres para la gestión tributaria. Además, en el caso de los tributos cedidos con capacidad de gestión autonómica, esto provoca una falta de equidad horizontal en términos de homogeneidad de trato otorgado a los contribuyentes por razón del territorio de residencia. Por ello, parece recomendable establecer un órgano que coordine efectivamente la gestión de estos impuestos cedidos plenamente por el Estado, pues no debe olvidarse que su titularidad no ha dejado de ser estatal. Situaciones como la vivida con el impuesto sobre depósitos bancarios o la competencia fiscal a la baja en el ISD son claros ejemplos de los resultados indeseables a los que conduce el actual modelo.

— La fragmentación entre las administraciones tributarias de las comunidades autónomas y la AEAT también produce una heterogeneidad no deseable en cuanto a los costes de gestión, tanto administrativos como de cumplimiento, en algunos casos por problemas de escala y en otros por problemas de economías de especialización. En este sentido, parece razonable el que los servicios tributarios de las comunidades cuenten con el soporte y los medios de la AEAT, lo que en muchos casos redundaría en importantes reducciones de costes.

— En cuanto al funcionamiento de la AEAT, la falta de

coordinación efectiva con el resto de administraciones tributarias provoca una dispersión indeseable de la información. No puede pasarse por alto que el sistema tributario, considerado globalmente, está plagado de interrelaciones entre casi todas sus figuras, las cuales no se resuelven con una simple asignación legal de competencias de gestión. En este sentido, la Administración Central debería ser la primera interesada en contar con la información que puedan proporcionar las administraciones tributarias de las comunidades autónomas. Además, el aprovechamiento eficiente de los recursos humanos e informáticos parece lógico pensar que se produce cuando su utilización tiene lugar sin estanqueidades, justo lo que sucede en el modelo actual.

— Un mayor papel de las comunidades autónomas en la gestión del sistema tributario puede contribuir positivamente a favorecer la visibilidad de los tributos cedidos que financian a las comunidades, hasta ahora claramente identificados, casi en exclusiva, con el poder tributario del Estado.

De acuerdo con lo que acabamos de exponer en estos puntos, se defiende, como alternativa para el nuevo sistema de financiación autonómica, un modelo integrado de administración tributaria, en el que los recursos humanos y materiales aportados tanto por el Estado como por las comunidades autónomas puedan ser optimizados. Esto no supone, como ya se ha aclarado, ir hacia una gestión fraccionada del sistema tributario, en el que cada comunidad sea competente para gestionar los tributos generados en su territorio. Sin duda, pensamos que esta es una mala opción, que lejos de resolver los

problemas diagnosticados de uso eficiente de la información —principal *input* de la actividad de administración tributaria—, introduce incentivos perversos para maximizar la recaudación en cada comunidad, a la vez que se desaprovechan las externalidades positivas que se derivan de la gestión integral de los impuestos.

Una posibilidad, viable en el corto plazo, pasaría por redefinir los órganos de Gobierno de la AEAT, creando una figura equivalente a un consejo directivo en el que, por mandatos rotatorios, por ejemplo bienales, estén representadas al menos la mitad de las comunidades. Este consejo directivo tendría entre sus competencias la aprobación de los planes estratégicos de actuación de la AEAT en todas las áreas que afecten a los impuestos compartidos entre el Estado y las comunidades autónomas. Solamente si estas se consideran partícipes efectivos de la política de gestión de los tributos que las financian mostrarán interés real en mejorar su implicación.

En cuanto a la distribución de las competencias operativas de gestión tributaria, la actual dedicación de las administraciones tributarias autonómicas a la aplicación de los tributos patrimoniales cedidos (IP, ISD y ITPAJD), además del tributo sobre el juego y algunos impuestos especiales, parece razonable que se siga manteniendo, pues la naturaleza de estos tributos, muy vinculada a las valoraciones inmobiliarias, en el caso de los tres primeros, podría aconsejar su gestión en un ámbito más cercano a donde se producen los hechos imposables. Posiblemente, el gran dilema radica en la gestión del IRPF y del IVA. Si bien es cierto que un criterio de eficiencia organizativa en materia de administración tributaria hace recomendable concen-

trar los recursos y especializarlos, sobre todo si atendemos a la complejidad de ambos tributos, sin embargo parece razonable que, dada la implantación territorial de la AEAT, las unidades regionales, provinciales y locales de esta puedan integrarse, al menos en las tareas de planificación y dirección de las actuaciones, con los servicios de las administraciones autonómicas.

En relación con el actual funcionamiento de las administraciones tributarias de las comunidades autónomas, y a la vista del sencillo análisis de recursos humanos presentado, defendemos aquí la necesidad de realizar evaluaciones periódicas de eficiencia sobre su funcionamiento. Igualmente, consideramos imprescindible publicitar con transparencia los informes con los resultados de estas evaluaciones. Se trata, sin duda, de un requisito esencial para poder mejorar la exigencia de responsabilidades, tal y como hemos defendido en este trabajo. En este sentido, estamos aquí ante dos caras inseparables del cumplimiento tributario: el funcionamiento eficiente de la administración tributaria en todos sus niveles y el ejercicio efectivo de la responsabilidad de los gobiernos que gestionan los impuestos.

En resumen, creemos que la respuesta a la pregunta que planteábamos al inicio de este artículo pasa inevitablemente por la búsqueda de fórmulas de diseño organizativo e institucional que consigan la colaboración activa entre los dos bloques de administraciones tributarias, favoreciendo así la consecución de objetivos que, en muchos casos, son compartidos. Desde el punto de vista de la Administración Central, esta integración no

puede verse como un vaciamiento competencial ni como un problema de sustitución o solapamiento. En el caso de las comunidades autónomas, la aspiración no puede ser caminar hacia un modelo de administración independiente en el que la competencia para gestionar los impuestos venga determinada exclusivamente por el criterio de residencia o por la territorialidad de los hechos imposables. En la administración integrada, el diseño organizativo-institucional debe encargarse de encontrar las respuestas más satisfactorias en términos de coordinación e incentivos para aprovechar todas las ganancias de eficiencia que se derivan de la existencia en la gestión del sistema fiscal de externalidades, economías de escala y de gama. En definitiva, creemos fundamental conseguir la participación efectiva, y no meramente testimonial, de las comunidades autónomas en la gestión de todos aquellos tributos que son fuente directa de su financiación.

#### NOTAS

(\*) Una versión previa de este artículo fue presentada en la Conferencia Funcas-RIFDE sobre «La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas», celebrada en Santiago de Compostela los días 22 y 23 de mayo de 2014. Esta versión final se ha beneficiado de los detallados comentarios realizados al trabajo inicial por Alejandro Esteller-Moré. También quiero agradecer los comentarios de Jorge Martínez-Vázquez, Javier J. Pérez, Ángel de la Fuente, Marta Espasa, Joaquim Solé, Xoaquín Álvarez-Corbacho y Francisco Pedraja. Quiero destacar especialmente los comentarios realizados en la tarea de edición por Santiago Lago y Jorge Martínez-Vázquez. Por supuesto, los errores que puedan existir son estrictamente imputables al autor. También quiero agradecer el soporte financiero del Ministerio de Economía y Competitividad, a través del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, VI Plan Nacional, Proyecto ECO2012-37572.

(1) Resulta muy ilustrativa de esta visión la referencia a DILLINGER (1991): «la elección entre una administración tributaria centralizada y una descentralizada equivale a elegir entre indiferencia e incompetencia».

<p>(2) Sobre esta relación entre administración tributaria, cumplimiento y equidad horizontal véase SHOUP (1969).</p> <p>(3) Sobre el papel de la responsabilidad y la visibilidad para conseguir una corresponsabilidad fiscal efectiva véanse, entre otros, MUSGRAVE (1983), MCLURE (1997 y 2000), MARTÍNEZ-VÁZQUEZ et al. (2006).</p> <p>(4) Sobre esta cuestión véase MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2013).</p> <p>(5) Sobre este papel de la información y su fragmentación véase RUBINFELD (1985).</p> <p>(6) Sobre la trascendencia de esta cuestión véase YANG y MAXWELL (2011).</p> <p>(7) La AEAT fue creada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (Ley 31/1990), de 27 de diciembre de 1990, y se constituyó formalmente el 1 de enero de 1992.</p> <p>(8) En el caso de Castilla-La Mancha, el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía, aprobado por las Cortes de esa Comunidad con fecha 29 de enero de 2007, no superó el trámite en el Congreso de los Diputados, donde la Comisión Constitucional reunida el 21 de abril de 2010 no ratificó la ponencia y dictamen de aprobación. Dicha propuesta recogía en su artículo 165 la creación de una Agencia Tributaria de la Comunidad Autónoma.</p> <p>(9) Este proceso se detalla en MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y ONRUBIA (2007).</p> <p><b>BIBLIOGRAFÍA</b></p> <p>CASANEGRA, M. (1990), «Administering the VAT», en M. GILLIS, C.S. SHOUP y G.P. SICAT (Eds.), <i>Value added taxation in developing countries: A World Bank symposium</i>, World Bank, Washington DC, pp. 171-179.</p> <p>DILLINGER, W. (1991), <i>Urban property tax reform</i>, World Bank, Washington DC.</p>	<p>LAGO, S., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015), «El sistema de financiación autonómica: ¿Quo vadis?», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 2-14.</p> <p>LEWIS, B.D. (2006), «Local government taxation: An analysis of administrative cost inefficiency», <i>Bulletin of Indonesian Economic Studies</i>, 42 (2): 213-233.</p> <p>MCLURE, C. (1997), «Topics in the Theory of Revenue Assignment. Gaps, Traps and Nuances», en M. BLEJER y T. TER-MINASSIAN (Eds.), <i>Macroeconomic Dimensions of Public Finance</i>, Routledge, Londres y Nueva York.</p> <p>— (2000), «Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy», <i>Bulletin for International Fiscal Documentation</i>, December: 626-635.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2008), «Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization», en N. BOSCH y J.M. DURÁN (Eds.), <i>Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada</i>, Edward Elgar, Northampton, MA, pp. 27-55.</p> <p>— (2013), «Tax assignments at the regional and local levels». Mimeo.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J.; MCLURE, C., y VAILLANCOURT, F. (2006), «Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework», en R. BIRD y F. VAILLANCOURT (Eds.), <i>Perspectives on Fiscal Federalism</i>. WBI Learning Resources Series. World Bank, Washington DC, pp. 15-34.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y ONRUBIA, J. (2007), «La gestión tributaria en los países federales: reflexiones sobre el proceso de reforma abierto en España», en S. LAGO PEÑAS (Dir.), <i>La Financiación del Estado de las Autonomías: Perspectivas de Futuro</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 311-354.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y TIMOFFEEV, A. (2010), «Choosing between centralized and</p>	<p>decentralized models of tax administration», <i>International Journal of Public Administration</i>, 33 (12-13): 601-619.</p> <p>MIKESSELL, J.L. (2003), «International experiences with administration of local taxes: A review of practices and issues», <i>Tax Policy and Administration Thematic Group</i>, World Bank, Washington DC.</p> <p>MUSGRAVE, R.A. (1983), «Who Should Tax, Where and What?», en C. MCLURE (Ed.), <i>Tax Assignment in Federal Countries</i>, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra.</p> <p>ONRUBIA, J. (2007), «The reform of tax administration in Spain», en J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y J.F. SANZ-SANZ (Eds.), <i>Fiscal Reform in Spain: Accomplishment and Challenges</i>, Edward Elgar, Chentelham, UK.</p> <p>RUBINFELD, D. (1985), «Tax assignment and revenue sharing in the United States», en C.E. MCLURE (Ed.), <i>Tax Assignment in Federal Countries</i>, Australian National University Press, Canberra.</p> <p>SHOUP, C.S. (1969), <i>Public Finance</i>, Aldine, Nueva York.</p> <p>TALIERCIO, R. (2005), «Subnational own-source revenue: Getting policy and administration right», en <i>East Asia decentralizes: Making local government work</i>, World Bank, Washington DC, pp. 107-128.</p> <p>VEHORN, C.L., y AHMAD, E. (1997), «Tax administration», en T. TER-MINASSIAN (Ed.), <i>Fiscal federalism in theory and practice</i>, International Monetary Fund, Washington DC, pp. 108-134.</p> <p>YANG, T.M., y MAXWELL, T.A. (2011), «Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors», <i>Government Information Quarterly</i>, 28(2): 164-175.</p>
---	--	--

## ANEXO

TABLA A.1

## RECURSOS HUMANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEDICADOS A LA GESTIÓN DE TRIBUTOS CEDIDOS, POR FUNCIONES (2012)

	ADSCRIPCIÓN FUNCIONAL								Total
	Jefatura	Gestión	Recaudación	Inspección	Valoración	Intervención	Informática	Servicios Generales	
Andalucía.....	8	367	77	70	56	20	31	115	744
Aragón.....	3	78	16	16	18	10	6	10	157
Asturias.....	2	70	25	14	6	5	15	6	143
Baleares.....	0	76	9	13	8	1	3	2	112
Canarias.....	10	57	14	10	13	15	6	1	126
Cantabria.....	1	35	7	7	4	4	4	4	66
Cataluña.....	16	131	48	30	23	18	11	39	316
Castilla y León.....	9	176	41	18	39	22	–	47	352
Castilla-La Mancha.....	4	100	19	16	41	7	5	9	201
Extremadura.....	6	65	11	9	21	5	2	10	129
Galicia.....	59	131	35	33	39	18	10	–	325
La Rioja.....	1	26	4	6	9	4	–	–	50
Madrid.....	18	241	60	70	33	5	6	16	449
Murcia.....	7	55	48	15	20	1	–	2	148
C. Valenciana.....	4	135	11	16	54	7	6	47	280
<b>Total.....</b>	<b>148</b>	<b>1.743</b>	<b>425</b>	<b>343</b>	<b>384</b>	<b>142</b>	<b>105</b>	<b>308</b>	<b>3.598</b>

Fuente: Informe sobre la cesión de tributos a las comunidades autónomas (tomos I a IV), Cortes Generales, 2013.

TABLA A.2

## RECURSOS HUMANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEDICADOS A LA GESTIÓN DE TRIBUTOS CEDIDOS, POR CATEGORÍAS DE PERSONAL (2012)

	GRUPOS DE CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL (SEGÚN CUERPO DE PERTENENCIA O TITULACIÓN REQUERIDA)					Total
	A	B	C	D	E	
Andalucía.....	195	80	319	117	33	744
Aragón.....	10	52	46	44	5	157
Asturias.....	21	43	31	44	4	143
Baleares.....	27	24	9	52	–	112
Canarias.....	25	18	15	62	6	126
Cantabria.....	11	12	28	14	1	66
Cataluña.....	92	35	75	97	17	316
Castilla y León.....	24	112	53	153	10	352
Castilla-La Mancha.....	26	63	39	66	7	201
Extremadura.....	18	40	10	53	8	129
Galicia.....	34	86	87	108	10	325
La Rioja.....	6	20	9	15	–	50
Madrid.....	78	108	145	104	14	449
Murcia.....	16	40	22	67	3	148
C. Valenciana.....	83	15	55	118	9	280
<b>Total.....</b>	<b>666</b>	<b>748</b>	<b>943</b>	<b>1.114</b>	<b>127</b>	<b>3.598</b>

Nota: Grupo A: Cuerpos Superiores; Grupo B: Cuerpos Técnicos; Grupo C: Administrativos; Grupo D: Auxiliares; Grupo E: Subalternos.  
Fuente: Informe sobre la cesión de tributos a las comunidades autónomas (tomos I a IV), Cortes Generales, 2013.

## ANEXO (continuación)

TABLA A.3

## ANÁLISIS COMPARATIVO DE ADMINISTRACIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS (2012)

	Recaudación (*) (Miles euros)	Población (**)	Personal (Efectivos AT)	Población/ Efectivos AT	[Orden]	Recaudación (euros per cápita)	[Orden]
Andalucía.....	1.567.465	8.301.453	744	11.158	[11]	188,82	[7]
Aragón .....	338.009	1.312.802	157	8.362	[5]	257,47	[6]
Asturias.....	243.378	1.047.644	143	7.326	[3]	232,31	[10]
Baleares .....	343.162	1.098.577	112	9.809	[8]	312,37	[4]
Canarias .....	326.357	2.119.432	126	16.821	[13]	153,98	[5]
Cantabria .....	138.249	577.399	66	8.748	[7]	239,43	[8]
Cataluña .....	1.880.246	7.270.530	316	23.008	[15]	258,61	[1]
Castilla y León .....	461.606	2.463.789	352	6.999	[2]	187,36	[14]
Castilla-La Mancha ..	379.902	2.043.808	201	10.168	[10]	185,88	[9]
Extremadura.....	146.280	1.081.753	129	8.386	[6]	135,22	[15]
Galicia.....	497.731	2.717.277	325	8.361	[4]	183,17	[12]
La Rioja .....	72.336	309.754	50	6.195	[1]	233,53	[13]
Madrid.....	1.415.426	6.383.993	449	14.218	[12]	221,71	[3]
Murcia .....	230.194	1.479.623	148	9.997	[9]	155,58	[11]
C. Valenciana .....	887.972	4.996.340	280	17.844	[14]	177,72	[2]
<b>Total .....</b>	<b>8.928.313</b>	<b>8.301.453</b>	<b>3.598</b>	<b>12.008</b>		<b>206,65</b>	

Notas:

(\*) Recaudación efectiva líquida.

(\*\*) Población INE a 31 de diciembre de 2012.

Fuente: Informe sobre la cesión de tributos a las comunidades autónomas. (tomos I a IV), Cortes Generales, 2013.

---

COLABORACIONES

**III.**  
**NIVELACIÓN INTERTERRITORIAL**

# LA EQUIDAD HORIZONTAL EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: UN ANÁLISIS DEL GRADO DE PROGRESIVIDAD (\*)

Maite VILALTA FERRER

Universitat de Barcelona e Institut d'Economia de Barcelona

## Resumen

El objetivo de este trabajo es el de analizar el grado de cumplimiento del principio de equidad horizontal en el actual modelo de financiación autonómica. Para abordarlo se describe el funcionamiento de la subvención de nivelación de los recursos de los gobiernos autonómicos (Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales), así como el de los tres fondos de ajuste del modelo (Fondo de suficiencia, Fondo de competitividad y Fondo de cooperación). A continuación, se ofrece una medida del grado de progresividad del modelo. El resultado que se obtiene pone de manifiesto que el «tipo marginal» de la actual subvención niveladora es de un 82,8 por 100 (media 2009-2011). El aumento en un 1 por 100 de los ingresos tributarios por habitante de un Gobierno se traduce en un aumento de sus recursos totales per cápita en tan solo un 0,172 por 100. La introducción de los demás fondos hace aumentar dicho grado de progresividad hasta alcanzar un tipo marginal del 84 por 100. Finalmente, se ofrece una reflexión sobre hasta qué punto el grado de solidaridad que incorpora el modelo podría estar generando costes de eficiencia.

*Palabras clave:* relaciones intergubernamentales, equidad fiscal, subvenciones regionales.

## Abstract

The goal of this paper is to analyze the degree of fulfillment of the principle of horizontal equity in the current model of the autonomic financing. It first describes the functioning of the equalization grant for the resources of the autonomic governments (*Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales*), as well as the three adjusting funds of the model (*fondo de suficiencia, fondo de competitividad y fondo de cooperación*). Then it offers a measure of the degree of progressivity of the model. The result obtained shows that the marginal tax rate of the current equalization grant is 82.2 per 100 (average 2009-11). An increase of 1 per 100 in autonomic government tax revenue per person translates only to an increase of 0.172 per 100 in resources per capita available to this government. The introduction of the other funds increases the degree of progressivity, implying a marginal tax rate of 84.0 per 100. Finally, the paper offers a discussion about potential efficiency costs implied by the degree of solidarity incorporated in the model.

*Key words:* intergovernmental relations, fiscal equalization, regional grants.

*JEL classification:* H70, H71, H73, H77.

## I. INTRODUCCIÓN

CUANDO en un Estado se decide compartir competencias e ingresos entre distintos niveles de gobierno, la teoría del federalismo fiscal nos enseña que ello no debería realizarse de cualquier modo, sino que deberían atenderse un conjunto de principios como son, entre otros, la autonomía financiera, la corresponsabilidad fiscal, la equidad, la coordinación y la transparencia.

Según cual sea el diseño de la Hacienda de los gobiernos subcentrales, se estará dando cumplimiento con mayor o menor medida a dichos principios, puesto que cada una de las piezas que configuran el modelo de financiación de dichos gobiernos va a contribuir a su consecución. La autonomía financiera de los gobiernos subcentrales dependerá, fundamentalmente, del peso y la composición de su cesta tributaria, así como de su capacidad para tomar decisiones sobre los impuestos que la componen: capacidad normativa y de gestión. El cumplimiento de dicho principio contribuirá a un objetivo de eficiencia, en la medida que incen-

tiva a los gobiernos a ser más responsables de sus decisiones, a no depender de los recursos que no han sido recaudados directamente a sus ciudadanos. Con ello se contribuye a reducir la ilusión fiscal y a fortalecer la rendición de cuentas. Sin embargo, todos estos beneficios asociados a la autonomía financiera tienen una contrapartida que es, precisamente, la existencia de posibles desigualdades en el volumen de recursos que acaban disponiendo los distintos gobiernos. Con una misma cesta tributaria, los ingresos potenciales, necesarios para prestar los mismos servicios, puede que no sean iguales por unidad de necesidades. Y ello es así, fundamentalmente, porque las bases imponibles están distribuidas de forma desigual en el territorio, generando una situación de inequidad horizontal. Repararla supondrá dar cumplimiento, a través del modelo de financiación, a un principio de equidad interterritorial.

Se trata de lograr hacer compatible la autonomía financiera (eficiencia) con la equidad. Y para ello existen las subvenciones de nivelación. Su objetivo es dar cumplimiento al principio de equidad horizontal. Esta es su razón de ser dentro de los mode-

los de financiación de los gobiernos subcentrales. Y en este punto llegamos al eterno *trade off* existente entre eficiencia y equidad. ¿Hasta qué punto la equidad puede generar costes de eficiencia? El segundo teorema de la economía del bienestar nos demuestra que no existe tal problema si somos capaces de hacer redistribuciones neutrales de la renta entre los individuos, que, en el caso que nos ocupa, sería entre gobiernos. Eficiencia y equidad no serían incompatibles si lográramos transferir renta y/o riqueza de aquellos individuos (gobiernos) que más tienen a los que menos tienen, sin que ello produjera cambio alguno ni en la relación de precios de los bienes y servicios, ni en la de los factores de producción. Sabemos que este tipo de redistribuciones neutrales son muy difíciles, por no decir imposibles, de encontrar en la práctica. Generalmente, transferir recursos de unos individuos (gobiernos) a otros puede inducir a tomar decisiones que acaban afectando las relaciones de precios de los factores de producción y de los bienes y servicios. Las transferencias no son neutrales. Puede ocurrir, por un lado, que los individuos (gobiernos) que transfieren recursos tomen decisiones que frenen o amortigüen el crecimiento de sus propios ingresos, en la medida que saben que buena parte de dicho crecimiento será transferido. De forma similar, puede ocurrir que no existan incentivos para los individuos (gobiernos) que reciben transferencias para tomar decisiones que tengan un impacto positivo sobre el crecimiento de sus propios ingresos. Se trata de una cuestión de incentivos y desincentivos que puede conducir a una pérdida de eficiencia.

Nos encontramos ante un conflicto entre eficiencia y equidad. Deberemos resolverlo partiendo del supuesto de que existen situaciones en las que las pérdidas de eficiencia en aras a conseguir mayores cotas de equidad pueden estar asociadas a la consecución de un mayor bienestar colectivo. En este caso, la pérdida de eficiencia quedaría compensada por el aumento de bienestar conjunto que supone el hecho de vivir en una sociedad más igual. Lo conveniente sería saber alcanzar una situación como esta. Y, al contrario, si para conseguir una mayor equidad las pérdidas de eficiencia son tan grandes que redundan en una disminución del bienestar colectivo, sabremos que estamos ante un resultado no deseable.

Si trasladamos estas lecciones al ámbito de la financiación de los gobiernos subcentrales debemos preguntarnos hasta qué punto las subvenciones de nivelación pueden ocasionar pérdidas de eficiencia, es decir, hasta qué punto no son neutrales (Rodden,

2002 y 2010). En concreto, las preguntas a contestar serían: ¿se pueden transferir recursos de los gobiernos con una mayor capacidad fiscal a los de menor capacidad fiscal, de forma neutral? Es decir, ¿son las subvenciones de nivelación transferencias neutrales y, por tanto, no tienen ningún coste en términos de eficiencia? O, por el contrario, si no son neutrales, ¿hasta qué punto ocasionan pérdidas de eficiencia? Y en este caso, ¿en qué medida estas posibles pérdidas de eficiencia podrían verse compensadas por aumentos de bienestar colectivo? Responder todo lo anterior nos conduce al análisis de las siguientes cuestiones:

a) La relación entre la subvención de nivelación y la equidad, partiendo de una definición del criterio de equidad que se pretende alcanzar mediante un instrumento como es la subvención niveladora; y midiendo el grado de progresividad de la subvención niveladora.

b) La relación entre el grado de equidad alcanzado y la eficiencia. En este caso se trataría de analizar hasta qué punto la existencia de un mecanismo nivelador puede inducir a comportamientos ineficientes, tanto por parte de los gobiernos donantes como por los recibidores de fondos (mala gestión tributaria, no utilización de la capacidad normativa sobre los tributos, un mayor nivel de gasto generado por la posible existencia de ilusión fiscal, incentivos negativos al desarrollo de las bases tributarias, etcétera) (1).

c) La relación entre la subvención niveladora y el bienestar colectivo, lo que supone analizar en qué medida las posibles pérdidas de eficiencia ocasionadas en aras a alcanzar una mayor equidad, a través de la nivelación, pueden ser compensadas por aumentos de bienestar colectivo. Ello exige cuantificar, de alguna manera, este «bienestar colectivo». Si, tal como se hace a menudo, se asocia bienestar con renta, se trataría de ver en qué medida el cumplimiento del principio de equidad horizontal contribuye a incrementar la renta (bienestar) de todos los territorios del Estado (crecimiento y convergencia). Existen otras vías, quizá más complejas, para analizar esta cuestión que consisten, por ejemplo, en asociar bienestar con cohesión social. Es decir, en qué medida la equidad horizontal puede contribuir a alcanzar una mayor cohesión territorial (2). Es en este sentido que Courchene (1984) habla de «*glue that holds the federation together*» (el pegamento que mantiene unida la federación) cuando se refiere al mecanismo de nivelación de los recursos de las provincias de Canadá. Si ello es así, las posi-

bles pérdidas de eficiencia ligadas a la consecución de la equidad horizontal podrían quedar más que compensadas.

A partir del acuerdo de financiación autonómica de 2009, el mecanismo diseñado específicamente para dar cumplimiento a la equidad horizontal es el llamado «Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales» (FGSPF). Sin embargo, además de este fondo existen otros tres: el Fondo de suficiencia, el Fondo de competitividad y el Fondo de cooperación. El objetivo de este trabajo es, fundamentalmente, analizar el grado de cumplimiento del principio de equidad horizontal de este modelo, ofreciendo una medida de su grado de progresividad y una reflexión sobre hasta qué punto se pueden estar dando costes de eficiencia.

## II. EL FONDO DE GARANTÍA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES: EL MECANISMO DE NIVELACIÓN DEL ACTUAL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. ¿CÓMO FUNCIONA?

Para dar cumplimiento al principio de equidad horizontal, el modelo surgido del acuerdo de financiación autonómica de 2009 (3) establece una subvención niveladora, llamada «Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales» (FGSPF), cuyo objetivo es asegurar que cada comunidad autónoma reciba los mismos recursos por habitante (ajustado) para financiar los servicios esenciales del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) haciendo el mismo esfuerzo fiscal. Este es, pues, el criterio de equidad al que dicho fondo deberá dar cumplimiento (4).

La dotación de este fondo procede de dos vías. Por un lado, se dota del 75 por 100 de los recursos tributarios de cada Gobierno autonómico. Estos recursos están calculados en términos normativos y debidamente homogeneizados. Y, por otro lado, el fondo recibe una aportación del Estado. Por tanto, se trata de un fondo de nivelación mixto: una parte funciona como un fondo horizontal de suma cero, donde unas comunidades autónomas aportan y otras reciben, también conocido en la literatura como un sistema de «Robin Hood», y otra parte funciona como un fondo vertical, que aporta el Gobierno central, del que todos los gobiernos autonómicos reciben.

El hecho de que la aportación de las comunidades autónomas al fondo horizontal sea del 75 por 100

de sus ingresos tributarios supone que se está considerando, implícitamente, que el peso del gasto autonómico en servicios básicos del Estado del bienestar es, en relación al total de gasto autonómico, de un 75 por 100.

La subvención que corresponde a cada Gobierno autonómico procedente del FGSPF resulta de aplicar la siguiente formulación:

$$G_i = [(E_i/E) * 0,75\hat{T} - 0,75\hat{T}_i] + (E_i/E)Q \quad [2.1]$$

Siendo:  $G_i$  = FGSPF correspondiente al Gobierno autonómico  $i$ ;  $E_i$  = necesidades de gasto del Gobierno autonómico  $i$ ;  $E$  = total necesidades de gasto de los quince gobiernos autonómicos de régimen común;  $\hat{T}_i$  = ingresos tributarios potenciales del Gobierno autonómico  $i$ ;  $\hat{T}$  = total ingresos tributarios potenciales de los quince gobiernos autonómicos de régimen común;  $Q$  = volumen de recursos aportados por la Administración Central al FGSPF.

El primer sumando de la expresión [2.1] corresponde al fondo horizontal y el segundo al fondo vertical:

— El fondo horizontal funciona del siguiente modo: todas las comunidades autónomas aportan el 75 por 100 de sus tributos potenciales, con lo cual se obtiene el total de recursos que deben servir para cubrir la prestación de los servicios esenciales del Estado del bienestar para el conjunto de las quince comunidades autónomas ( $0,75\hat{T}$ ). Este volumen global es distribuido entre ellas según un indicador de necesidades ( $E_i/E$ ). Ello da como resultado las necesidades de gasto de gobierno autonómico ligadas a la prestación de la sanidad, la educación y los servicios sociales; si a ello le restamos el 75 por 100 de sus ingresos tributarios potenciales, obtenemos el volumen de recursos que se reciben (si el resultado de la resta es positivo) o se aportan (si el resultado de la resta es negativo) al fondo horizontal. Según este cálculo, cada Gobierno aporta al fondo horizontal según su capacidad tributaria potencial y recibe según sus necesidades. Si estas son superiores a la capacidad, la subvención niveladora es positiva y, en caso contrario, es negativa.

— La parte de la subvención que corresponde a cada Gobierno procedente del fondo vertical se calcula repartiendo el volumen aportado por la Administración Central ( $Q$ ) según el mismo indicador de necesidades que el utilizado en el cálculo de la parte horizontal del fondo ( $E_i/E$ ).

La formulación que acabamos de describir contiene dos variables clave que deben ser cuantificadas: las necesidades de gasto y la capacidad tributaria potencial. El acuerdo de financiación autonómica de 2009 especifica cuáles son, en ambos casos, los indicadores utilizados para cuantificarlas. Se trata de los siguientes:

1) Como «indicador de las necesidades de gasto» de cada Gobierno ( $E_i$ ) se utiliza la población ajustada, que se define a partir de un conjunto de variables y ponderaciones que son las que figuran en el cuadro n.º 1.

2) Como «indicador de la capacidad fiscal» de cada Gobierno se utiliza el concepto de recursos tributarios normativos ( $\bar{T}_i$ ). Para ello, se determina de qué modo van a ser estimados los recursos potenciales vinculados a cada una de las figuras impositivas que integran la cesta tributaria autonómica. Cabe recordar que, a partir del acuerdo de 2009, dicha cesta queda integrada por los siguientes tributos (5):

— Tributos cuyo rendimiento está totalmente cedido: impuesto sobre el patrimonio; impuesto sobre sucesiones y donaciones; impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; tributos sobre los juegos; impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos; impuesto especial sobre determinados medios de transporte; impuesto sobre la electricidad. Las comunidades autónomas disponen de cierta capacidad normativa sobre la totalidad de estos tributos, excepto sobre el impuesto especial sobre la electricidad, y ejercen su gestión y administración, con la excepción del impuesto sobre determinados medios de transporte, el impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos y el impuesto especial sobre la electricidad.

— Tributos cuyo rendimiento está parcialmente cedido: 50 por 100 del IRPF; 50 por 100 del IVA; 58 por 100 de impuestos especiales (alcohol, hidrocarburos y tabaco). En cuanto a la capacidad normativa de los gobiernos autonómicos, la Ley 22/2009 hace referencia al tramo autonómico del IRPF, ampliando algunos elementos sobre los cuales las comunidades autónomas ya podían incidir anteriormente según lo establecido en los acuerdos de financiación autonómica de los años 1996 y 2001. En relación al IVA, se explicita que el Gobierno iniciará los procedimientos necesarios ante la Unión Europea para que las comunidades autónomas puedan tener capacidad normativa

CUADRO N.º 1

**VARIABLES Y PONDERACIONES UTILIZADAS PARA EL CÁLCULO DEL INDICADOR DE NECESIDADES (Acuerdo financiación autonómica de 2009)**

	Porcentaje
Población .....	30,0
Población protegida por 7 tramos de edad*.....	38,0
Población > 65 años.....	8,5
Población entre 0 y 16 años.....	20,5
Total variables poblacionales.....	97,0
Superficie.....	1,8
Dispersión.....	0,6
Insularidad.....	0,6
<b>Total .....</b>	<b>100,0</b>

Nota: (\*) Los tramos de edad y sus ponderaciones son los siguientes: 0-4 años: 1,031; 5-14 años: 0,433; 15-44 años: 0,547; 45-54 años: 0,904; 55-64 años: 1,292; 65-74 años: 2,175; más de 75 años: 2,759.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.

sobre la fase minorista. Y en cuanto a los impuestos especiales no se contempla ninguna cesión de capacidad normativa. Todos estos tributos cedidos parcialmente son gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Para calcular el indicador de capacidad fiscal que va a ser utilizado en la fórmula de cálculo de la subvención niveladora se utilizan los criterios normativos resumidos en el cuadro n.º 2.

El cuadro n.º 3 contiene el resultado del indicador de necesidades de gasto y el de capacidad fiscal, para el año 2011.

El resultado de este mecanismo de nivelación es una nivelación total de los recursos de los gobiernos autonómicos vinculados al Estado del bienestar. Es decir, el FGSPF, calculado de este modo, consigue que los recursos que deben cubrir los servicios básicos del Estado del bienestar sean iguales para todos los gobiernos autonómicos, en términos de población ajustada. Se trata pues de una nivelación total (del 100 por 100) de una parte de los recursos autonómicos (del 75 por 100).

El cuadro n.º 4 muestra el resultado de este cálculo correspondiente al año 2011. La primera columna contiene el 75 por 100 de los ingresos tributarios potenciales de cada comunidad autónoma. Esta es su capacidad fiscal potencial ( $\bar{T}_i$ ). En total se obtuvieron 64.880 millones de euros ( $\bar{T}$ ), que son redistribuidos entre los gobiernos autonómicos según sus necesidades de gasto ( $E_i/E$ ), es decir, según la población ajustada. El resultado de

CUADRO N.º 2

## CRITERIOS UTILIZADOS PARA EL CÁLCULO DEL INDICADOR DE CAPACIDAD FISCAL (ACUERDO 2009)

Figura impositiva	Criterio normativo
IRPF	Importe recaudado sin tener en cuenta el ejercicio de las competencias normativas realizado por la comunidad autónoma
IVA	Importe recaudado (estimación según índice de consumo)
Impuestos especiales (alcohol, hidrocarburos, tabaco)	Importes recaudados (estimaciones según índices de consumo)
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales	Año base (2009): 85 por 100 importe recaudado. Años siguientes: se actualiza el importe del año base de crecimiento de la suma de los rendimientos que cada comunidad autónoma obtiene por IRPF, IVA e impuestos especiales, entre el año base y el año correspondiente
Impuesto sobre actos jurídicos documentados	Año base (2009): 85 por 100 importe recaudado. Años siguientes: se actualiza el importe del año base según la tasa de crecimiento de la suma de los rendimientos que cada comunidad autónoma obtiene por IRPF, IVA e impuestos especiales, entre el año base y el año correspondiente
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	Año base (2009): se duplica el valor normativo correspondiente a aquel año calculado según el modelo anterior. Años siguientes: se actualiza el importe del año base según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE)
Tributos sobre el juego	Valor normativo del año base actualizado según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE)
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte	Recaudación real de cada año sin tener en cuenta el uso de las competencias normativas por parte de la comunidad autónoma
Imp. sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos	Recaudación real de cada año sin tener en cuenta el uso de las competencias normativas por parte de la comunidad autónoma

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 3

## INDICADOR DE NECESIDADES (POBLACIÓN AJUSTADA) Y DE CAPACIDAD FISCAL (INGRESOS TRIBUTARIOS POTENCIALES), 2011 (Porcentaje sobre el total)

	Indicador de necesidades de gasto	Indicador de capacidad fiscal
Cataluña .....	16,91	20,32
Galicia .....	6,71	5,77
Andalucía .....	18,68	15,23
Asturias .....	2,54	2,61
Cantabria .....	1,34	1,54
La Rioja .....	0,74	0,75
Murcia .....	3,25	2,78
Com. Valenciana .....	11,38	10,85
Aragón .....	3,20	3,49
Castilla-La Mancha .....	5,02	4,09
Canarias .....	4,98	2,03
Extremadura .....	2,64	1,91
Baleares .....	2,52	3,06
Madrid .....	13,88	19,70
Castilla y León .....	6,20	5,87
<b>Total .....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas e INE.

esta redistribución es la que muestra la segunda columna. Restando estas dos columnas (necesidades de gasto – capacidad fiscal), se obtiene la cuantía correspondiente a cada Gobierno autonómico del fondo horizontal; el resultado está en la tercera columna. Como se puede comprobar, en 2011 hubo siete comunidades contribuyentes a este fondo horizontal (Madrid, Cataluña, Baleares, Aragón, Cantabria, Asturias y La Rioja) y ocho comunidades receptoras (Andalucía, Canarias, Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana y Castilla y León).

La cuarta columna muestra que la aportación de la Administración Central al FGSPF (Q) fue de 7.053 millones de euros, que fueron distribuidos entre los gobiernos autonómicos utilizando el mismo indicador de necesidades: la población ajustada. En este caso todas recibieron recursos de esta parte vertical del fondo. La quinta columna recoge el resultado final del FGSPF, sumando el fondo horizontal y el vertical. Al final solo cuatro comunidades acaban teniendo un FGSPF negativo: Madrid, Cataluña, Baleares y Cantabria. La sexta columna muestra el

CUADRO N.º 4

**FONDO DE GARANTÍA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES. LIQUIDACIÓN 2011**  
(Millones de euros)

	FONDO HORIZONTAL			FONDO VERTICAL	TOTAL FGSPF	TOTAL RECURSOS NIVELADOS	
	Capacidad fiscal (A)	Necesidades gasto (B)	Total f. horizontal (C) = (B - A)	(D)	(E) = (C) + (D)	Millones € (F) = (A) + (E)	€ pob. ajustada (F)/pob. ajustada
Cataluña.....	13.184	10.971	-2.213	1.193	-1.020	12.164	1.627
Galicia .....	3.741	4.353	614	473	1.087	4.828	1.627
Andalucía.....	9.880	12.119	2.238	1.317	3.556	13.435	1.627
Asturias.....	1.693	1.648	-45	179	134	1.827	1.627
Cantabria .....	996	869	-127	95	-33	963	1.627
La Rioja .....	489	480	-7	52	46	535	1.627
Murcia.....	1.802	2.109	308	229	537	2.340	1.627
Com. Valenciana..	7.040	7.383	345	803	1.147	8.187	1.627
Aragón.....	2.265	2.076	-185	226	40	2.305	1.627
Castilla-La Mancha	2.653	3.257	604	354	958	3.611	1.627
Canarias .....	1.318	3.231	1.913	351	2.264	3.582	1.627
Extremadura.....	1.240	1.713	471	186	657	1.897	1.627
Baleares.....	1.988	1.635	-356	178	-179	1.809	1.627
Madrid .....	12.781	9.005	-3.773	979	-2.794	9.987	1.627
Castilla y León.....	3.810	4.023	214	437	651	4.461	1.627
<b>Total.....</b>	<b>64.880</b>	<b>64.873</b>	<b>0</b>	<b>7.053</b>	<b>7.053</b>	<b>71.932</b>	<b>1.627</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Administraciones Públicas.

volumen de recursos que se estima que cada Gobierno autonómico ha de disponer para poder financiar los servicios esenciales del Estado del bienestar, que, en términos por habitante (ajustado), es igual para todos y asciende a 1.627 euros (séptima columna).

Está claro que, en la forma en que está definido el FGSPF, estamos ante un mecanismo de solidaridad. La nivelación siempre responde a un ejercicio de solidaridad. Sea cual sea la capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos, todos acaban disponiendo del mismo volumen de recursos por habitante (ajustado) para financiar su Estado del bienestar. El gráfico 1 muestra que la Comunidad de Madrid, que tiene una mayor capacidad fiscal por habitante (ajustado), hubiera dispuesto, en 2011, de 2.083 euros per cápita (ajustado) para financiar los servicios de educación, sanidad y servicios sociales, pero acaba disponiendo de 1.627 una vez ha participado en la nivelación de los recursos. En cambio, Extremadura, que tiene una menor capacidad fiscal por habitante (ajustado) —excluida Canarias, por la especificidad en la composición de su cesta tributaria—, hubiera dispuesto de 1.064 euros por habitante (ajustado) si no hubiera existido el fondo nivelador. En cambio, una vez ha participado en la nivelación, acaba disponiendo de 1.627 euros per cápita (ajustado). El gráfico 2 contiene el resultado de esta nivelación total expresado en número índice.

### III. EL MODELO DE FINANCIACIÓN AL COMPLETO: RECURSOS TRIBUTARIOS, MECANISMO DE NIVELACIÓN Y FONDOS DE AJUSTE

#### 1. La cesta tributaria y el mecanismo nivelador del modelo (FGSPF)

El mecanismo de nivelación que acabamos de describir, el FGSPF, es solo una de las piezas que configuran el actual modelo de financiación de los gobiernos autonómicos. Los recursos potenciales de los gobiernos autonómicos ( $\hat{R}_i$ ) son la suma (o la resta) de sus recursos tributarios potenciales ( $\hat{T}_i$ ) más (o menos) la subvención niveladora ( $G_i$ ), tal como recoge la expresión [3.1]:

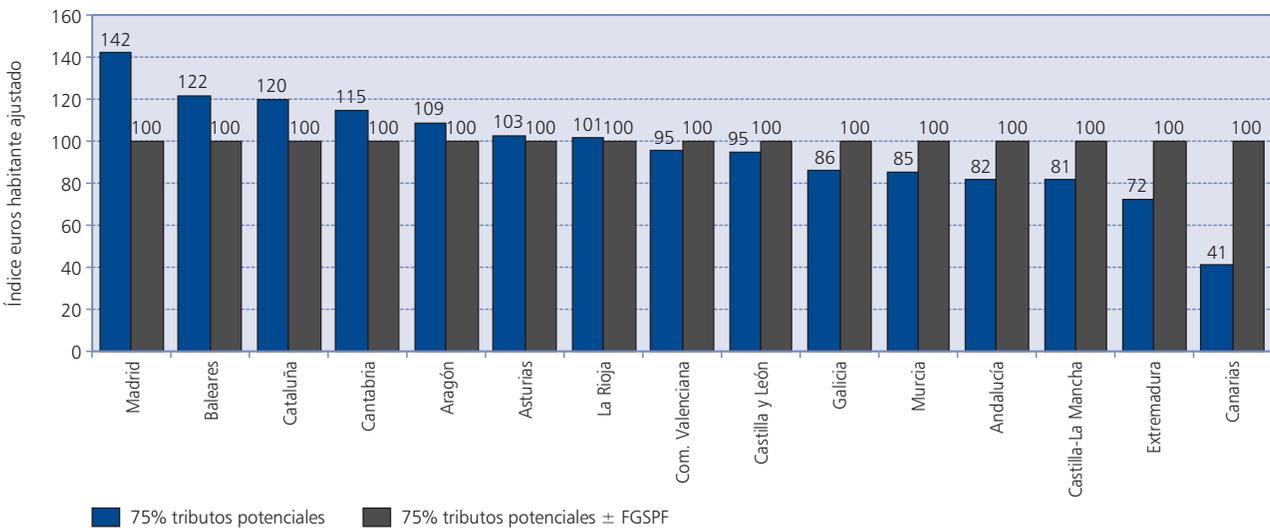
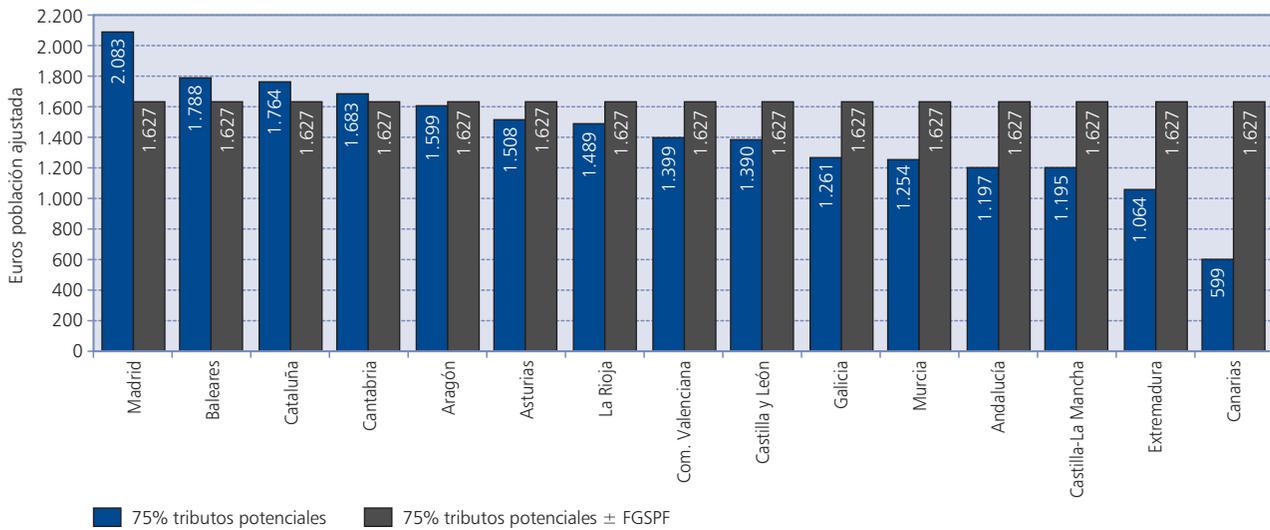
$$\hat{R}_i = \hat{T}_i \pm G_i \quad [3.1]$$

Sustituyendo la expresión [3.1] en la [3.2], se obtiene:

$$\hat{R}_i = \hat{T}_i + [(E_i/E) * 0,75\hat{T}_i - 0,75\hat{T}_i] + (E_i/E)Q = 0,25 \hat{T}_i + (E_i/E) 0,75\hat{T}_i + (E_i/E)Q \quad [3.2]$$

Ello da como resultado una nivelación parcial de los recursos totales. Se nivela el 100 por 100 de una parte de los recursos autonómicos (el 75 por 100), mientras que el resto (el 25 por 100) no se nivela. Se logran recortar las distancias existentes inicialmente en la capacidad fiscal potencial de los gobiernos, sin eliminarlas

**GRÁFICOS 1 Y 2**  
**RESULTADO DEL MECANISMO DE NIVELACIÓN DE LOS RECURSOS PARA FINANCIAR LA SANIDAD, LA EDUCACIÓN Y LOS SERVICIOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (FGSPF).**  
**EUROS/HABITANTE (AJUSTADO) E ÍNDICE. LIQUIDACIÓN 2011**

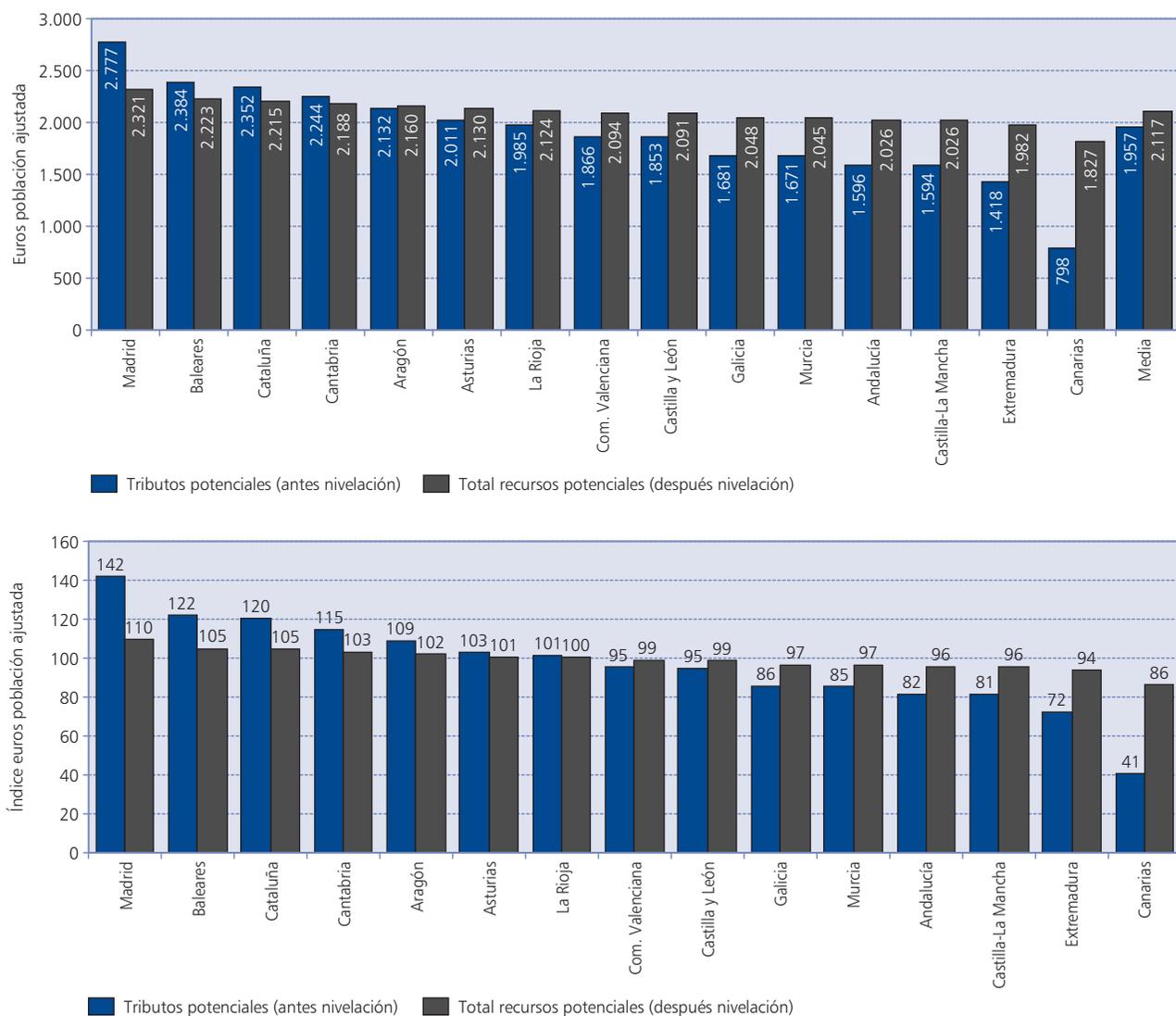


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Administraciones Públicas.

completamente. El gráfico 3 muestra el resultado correspondiente al ejercicio 2011. La Comunidad de Madrid hubiera dispuesto de un total de 2.777 euros por habitante (ajustado) procedentes de sus recursos tributarios potenciales, pero su participación en el mecanismo nivelador deja al Gobierno de esta Comunidad con un total de 2.321 euros por habitante (ajustado). En el otro extremo, Extremadura hubiera

dispuesto de 1.418 euros por habitante (ajustado) procedentes de sus tributos potenciales, pero su participación en el mecanismo nivelador le proporciona un total de recursos de 1.982 euros por habitante (ajustado). El gráfico 4 muestra el mismo resultado expresado como índice. Los gobiernos con un índice de capacidad fiscal por encima de 100 se quedan también por encima una vez han participado en la nivela-

GRÁFICOS 3 Y 4  
**RECURSOS POTENCIALES ANTES NIVELACIÓN (Ti) Y TOTAL RECURSOS POTENCIALES DESPUÉS NIVELACIÓN (Ri). EUROS/HABITANTE (AJUSTADO) E ÍNDICE, 2011**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Administraciones Públicas.

ción, pero más cerca de 100. Y los gobiernos con un índice de capacidad por debajo de 100 se aproximan a 100, pero siguen estando por debajo una vez han participado en la nivelación. Madrid, con una capacidad fiscal de un 42 por 100 por encima de la media (es la cifra más elevada), dispone de un volumen de recursos de un 10 por 100 por encima de la media, y este continúa siendo el valor más elevado. Extremadura, con una capacidad fiscal de un 28 por 100 por debajo de la media, acaba disponiendo de un volumen de

recursos de un 6 por 100 por debajo de la media. Es el valor más bajo, exceptuando Canarias que se queda a un 14 por 100 por debajo de la media.

## 2. Los fondos de ajuste del modelo

El modelo de financiación autonómica acordado en 2009 contiene, además de la cesta tributaria y el FGSPF, tres fondos adicionales: el Fondo de suficien-

cia global, el Fondo de competitividad y el Fondo de cooperación. Estos dos últimos constituyen los llamados «fondos de convergencia».

Así pues, los recursos correspondientes a cada Gobierno autonómico procedentes del modelo de financiación son, añadiendo los fondos de ajuste a la expresión [3.1], los siguientes:

$$\hat{R}_i = \hat{T}_i \pm G_i \pm FSi + Fcomp_i + Fcoop_i \quad [3.3]$$

Siendo:  $FSi$  = Fondo de suficiencia correspondiente al gobierno  $i$ ;  $Fcomp_i$  = Fondo de competitividad correspondiente al gobierno  $i$ ;  $Fcoop_i$  = Fondo de cooperación correspondiente al gobierno  $i$ .

Sustituyendo la expresión [3.2] en la [3.1], los recursos totales que potencialmente obtiene cada Gobierno autonómico resultan de la siguiente formulación:

$$\hat{R}_i = 0,25 \hat{T}_i + (E_i/E) 0,75 \hat{T}_i + (E_i/E) Q \pm FSi + Fcomp_i + Fcoop_i \quad [3.4]$$

#### a) Fondo de suficiencia global

Este fondo es el instrumento que asegura que, en el momento de implementación del acuerdo de 2009, ningún Gobierno autonómico pierda recursos en términos absolutos en relación al modelo anterior. Y no solo que no pierda, sino que gane. La ganancia correspondiente a cada Gobierno autonómico es la que resulta de distribuir el aumento global de recursos que la Administración Central aportó al sistema (11.173 millones de euros), a través de un conjunto de variables socioeconómicas (incremento de la población ajustada entre 1999 y 2009, población ajustada, población potencialmente dependiente, población reconocida como dependiente, entidades singulares) (6). Se trata de un fondo vertical en la medida que su dotación procede de la Administración Central. Y la cuantía correspondiente a cada comunidad autónoma procedente de este fondo ( $FSi$ ) se calculó, para el año base, como la diferencia entre las necesidades de financiación de aquel año ( $E'_i$ ) y la suma de los ingresos derivados de la capacidad tributaria ( $\hat{T}_i$ ) y de las transferencias del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales ( $G_i$ ). Tal como se puede deducir de la expresión (4), la cuantía correspondiente a cada Gobierno autonómico puede ser positiva o negativa.

$$FSi = E'_i - (\hat{T}_i \pm G_i) \quad [3.5]$$

Las necesidades de financiación del año 2009 ( $E'_i$ ) se calcularon a partir de los recursos que cada Gobierno autonómico hubiera recibido aquel año con el modelo de financiación anterior más las dotaciones adicionales acordadas.

Este cálculo se hizo solo para el año base y se está actualizando anualmente según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE). Se prevé la revisión de este fondo si se producen alguna/s de las siguientes circunstancias: a) Si se traspasan a alguna comunidad autónoma nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores; b) Si hacen efectivas nuevas cesiones de impuestos; c) Si la Administración Central varía los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales de fabricación.

La primera columna del cuadro n.º 5 contiene los ingresos que cada comunidad autónoma recibió en 2011 a través de este fondo.

#### b) Fondo de competitividad

El objetivo de este fondo es el de reforzar la equidad entre las comunidades autónomas y reducir las diferencias en su financiación per cápita, incentivando la autonomía y la capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos. Se trata también de un fondo vertical que fue dotado en 2009 con 2.573 millones de euros, cuantía que va siendo incrementada, anualmente, según la tasa de crecimiento de los ITE. No todas las comunidades reciben recursos de este fondo, sino solo las que cumplen con algunas de las dos siguientes circunstancias: 1) aquellas que tienen una financiación per cápita inferior a la media; 2) aquellas cuyo índice de financiación per cápita es inferior a su índice de capacidad fiscal per cápita. Una vez determinadas las beneficiarias, se distribuye entre ellas según la población ajustada.

Los recursos que cada comunidad autónoma puede recibir de este fondo están limitados de varias maneras. Para aquellas que son beneficiarias del fondo porque su financiación per cápita se sitúa por debajo de la media, el límite se establece en la cuantía que les permite alcanzarla. Para las que son beneficiarias del fondo porque su índice de financiación está por debajo de su índice de capacidad fiscal, el límite se estableció, para los años 2009 y 2010, en la cuantía que les permite estar un 5 por 100 por encima de la media. A partir de 2011 este porcentaje se establece en un 6 por 100. La segunda columna del cuadro n.º 5 contiene el resultado de este fondo correspondiente al año 2011.

CUADRO N.º 5

**RECURSOS PROCEDENTES DE LOS FONDOS DE AJUSTE DEL MODELO:  
FONDO DE SUFICIENCIA, FONDO DE COMPETITIVIDAD Y FONDO DE COOPERACIÓN. LIQUIDACIÓN 2011  
(Millones de euros)**

	FONDO SUFICIENCIA	FONDO COMPETITIVIDAD	FONDO COOPERACIÓN	TOTAL FONDOS AJUSTE		
				Millones euros	Euros/habitante	Porcentaje
Cataluña .....	1.682	836	0	1.682	223	20,2
Galicia .....	855	0	337	1.192	427	14,3
Andalucía .....	1.461	0	463	1.924	228	23,1
Asturias .....	292	0	129	421	389	5,1
Cantabria .....	457	0	25	482	813	5,8
La Rioja .....	194	0	35	229	710	2,8
Murcia .....	23	68	75	98	66	1,2
Com. Valenciana .....	-503	1.063	0	-503	-98	-6,0
Aragón .....	404	0	146	550	409	6,6
Castilla-La Mancha .....	341	0	112	453	214	5,4
Canarias .....	288	61	105	393	185	4,7
Extremadura .....	498	0	66	563	508	6,8
Baleares .....	-398	558	0	-398	-358	-4,8
Madrid .....	240	407	0	240	37	2,9
Castilla y León .....	696	0	299	996	389	12,0
<b>Total .....</b>	<b>6.530</b>	<b>2.992</b>	<b>1.792</b>	<b>8.322</b>	<b>188</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

### c) Fondo de cooperación

Se trata de un fondo de desarrollo regional, de estímulo al crecimiento y a la convergencia regional en términos de renta. Se dotó en el año base en 1.200 millones de euros, importe que se va actualizando en función del índice de la tasa de variación de los ITE. Solo son beneficiarias de este fondo las comunidades que cumplen alguna de las siguientes condiciones: 1) que en la media de los últimos tres años hayan tenido un PIB per cápita inferior al 90 por 100 de la media de las comunidades de régimen común; 2) que tengan una densidad de población inferior al 50 por 100 de la media de las comunidades de régimen común, y 3) que en los tres últimos años hayan tenido un crecimiento de población inferior al 90 por 100 de la media de las comunidades de régimen común y una densidad de población inferior a la media multiplicada por 1,25.

La distribución del Fondo de cooperación entre las beneficiarias se realiza repartiendo el importe total en dos subfondos: dos terceras partes del fondo se reparten según la población ponderada por la distancia entre el PIB per cápita de la comunidad y la media; y una tercera parte se reparte entre las beneficiarias que tienen un crecimiento de la población inferior al 50 por 100 de la

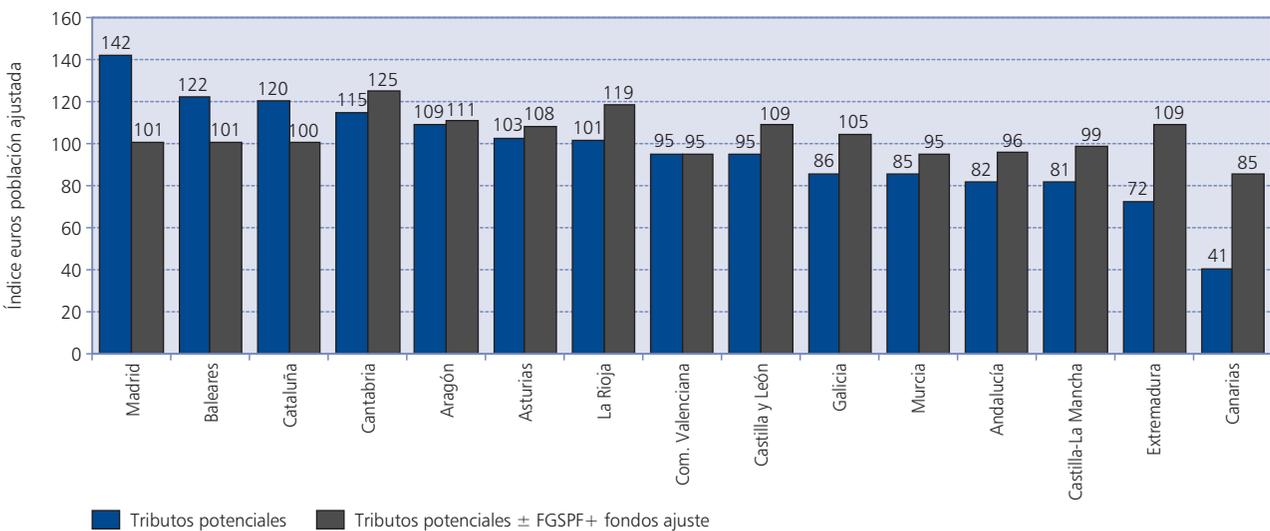
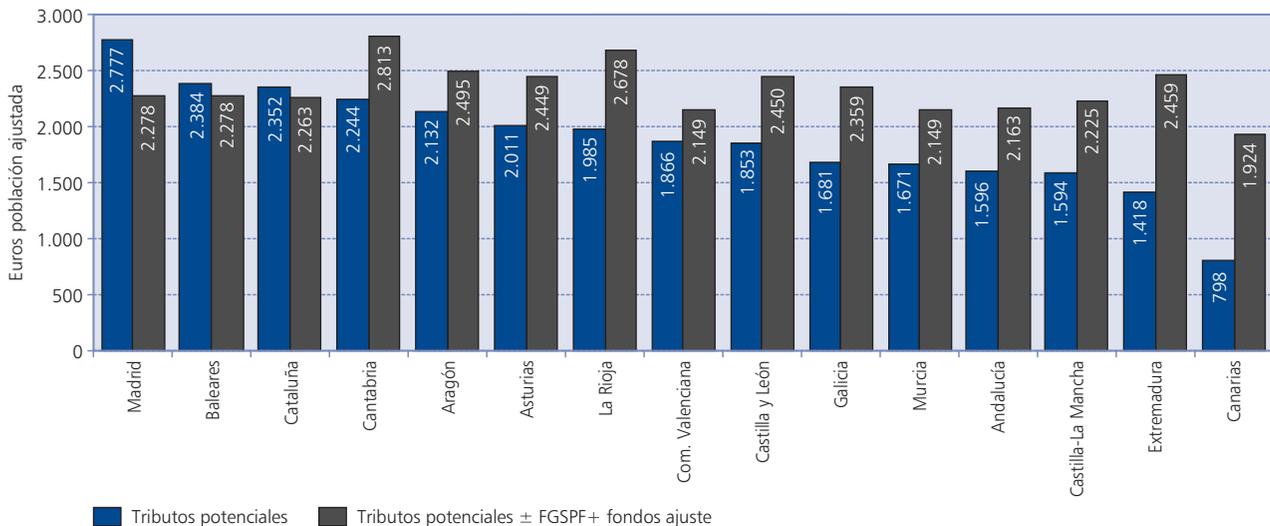
media, y se distribuye según la población. Se establece una condición por la que ninguna comunidad puede recibir más de un 40 por 100 de este subfondo. La tercera columna del cuadro n.º 5 muestra la cuantía del Fondo de cooperación correspondiente a cada comunidad autónoma para el 2011.

El gráfico 5 recoge el resultado final de la aplicación del modelo al completo, es decir, incorporando estos tres fondos de ajuste. Su inclusión distorsiona la pauta distributiva alcanzada con el FGSPF, que es la que da cumplimiento al principio de equidad horizontal establecido en el propio acuerdo de financiación.

El Fondo de suficiencia ha contribuido a perpetuar la pauta distributiva existente en el modelo anterior, en el que se daba una «sobrenivelación» de los recursos (7). El Fondo de competitividad, que realmente se introdujo en el sistema para que, una vez establecido el Fondo de suficiencia, se pudiera alcanzar gradualmente la nueva pauta distributiva, no logra este objetivo debido, en parte, a la existencia del Fondo de cooperación, que, tal como está definido, lo contrarresta (8).

De este modo, el modelo acaba proporcionando el mayor volumen de recursos por habitante (ajus-

GRÁFICOS 5 Y 6  
**TOTAL RECURSOS POTENCIALES DEL MODELO (Ti + Gi) + FONDOS DE AJUSTE (FONDO SUFICIENCIA + FONDO COMPETITIVIDAD + FONDO COOPERACIÓN). EUROS/HABITANTE (AJUSTADO) E ÍNDICE, 2011**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

tado) al Gobierno de Cantabria (2.813 euros), que la sitúa en un 25 por 100 por encima de la media (gráfico 6). La Comunidad Valenciana y Murcia acaban disponiendo del mismo volumen de recursos por habitante ajustado (2.149 euros), a pesar de que su situación inicial era distinta (la Comunidad Valenciana tiene unos recursos tributarios potenciales superiores a los de Murcia). Algunos gobiernos con una capacidad fiscal por debajo de la media

acaban por encima (Castilla y León, Galicia y Extremadura), y otros con una capacidad fiscal por encima de la media acaban todavía más por encima (Cantabria, Aragón, Asturias y La Rioja). Y se acaba perdiendo el orden. Madrid, que ocupa el primer lugar en índice de capacidad fiscal, acaba ocupando el octavo. Y Baleares y Cataluña, que ocupan el segundo y el tercer lugar, respectivamente, acaban ocupando el noveno y el décimo.

#### IV. EL GRADO DE PROGRESIVIDAD DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS DE RÉGIMEN COMÚN

##### 1. Hipótesis 1

En este apartado nos proponemos ofrecer una medida del grado de progresividad del modelo de financiación de los gobiernos autonómicos, que se produce a través del mecanismo de nivelación de los recursos, el FGSPF y del resto de fondos que incorpora el modelo.

Para comprobar el grado de progresividad que la actuación del sector público produce a nivel individual se suele recurrir a la estimación de una función que relaciona la renta inicial  $Y_i$  con la renta disponible después de haber pagado impuestos y recibido transferencias  $Y_i^d$ . Se define una función del tipo:

$$Y_i^d = A Y_i^\alpha \quad [4.1]$$

Donde  $\alpha$  mide el grado de progresividad, es decir, mide la variación porcentual de la renta final del individuo (la renta disponible) al variar su renta inicial, lo cual nos da una medida de la elasticidad de la renta disponible respecto a la renta inicial (9).

En el caso que nos ocupa, la relación que nos interesa analizar es la existente entre la capacidad fiscal inicial de los gobiernos autonómicos ( $T_i$ ) y los recursos de los que estos acaban disponiendo una vez ha actuado el mecanismo de nivelación y los fondos de ajuste ( $R_i$ ) (10). En este caso la relación a examinar sería la que nos indica la siguiente expresión:

$$R_i = A T_i^\alpha \quad [4.2]$$

Esta relación puede ser expresada en términos logarítmicos de la forma siguiente:

$$\ln R_i = \ln A + \alpha \ln T_i \quad [4.3]$$

La elasticidad de los recursos finales ( $R_i$ ) respecto los tributos ( $T_i$ ) mide el grado de progresividad del modelo. Y, dado que dicha elasticidad ( $\epsilon_{R_i, T_i}$ ) es igual a:

$$\epsilon_{R_i, T_i} = dR_i / T_i / dT_i \quad [4.4]$$

será precisamente el valor de  $\alpha$  en la expresión [4.3] el que va a determinar el grado de progresividad del modelo. Nuestra hipótesis es que tenga un valor positivo y menor que 1 (es decir, que  $0 < \alpha < 1$ ). Así, esperamos encontrar que un incremento en la ca-

pacidad de los ingresos tributarios de los gobiernos autonómicos se traduzca en un aumento de los recursos totales que les proporciona el modelo (signo positivo de  $\alpha$ ). Y que este incremento sea mayor o menor dependerá de si  $\alpha$  está más o menos cerca de 0 o de 1. En un esquema de nivelación clásico se puede interpretar del siguiente modo:

— Si  $\alpha = 0$  se trataría del mayor grado de progresividad posible: el aumento en la capacidad de los ingresos tributarios de los gobiernos no se traduce en ningún aumento de sus recursos disponibles, una vez han participado de los fondos del modelo. Se trataría de un caso de nivelación total. Con un valor de  $\alpha < 0$  estaríamos ante un mecanismo sobrenivelador.

— Si  $\alpha = 1$  se trataría del menor grado de progresividad posible: el aumento de los ingresos tributarios de los gobiernos se traduce en un aumento de sus recursos finales, en la misma proporción, una vez han participado de los fondos del modelo. Los recursos totales aumentan en la misma proporción que lo hacen sus tributos. Se trataría de un caso en el que no existiría nivelación alguna.

Así pues, cuanto más cerca esté de 0 el valor de  $\alpha$ , nos indicará un grado de progresividad mayor.

El grado de progresividad del sistema también se puede cuantificar comprobando si la capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos explica la relación que acaba existiendo entre sus recursos finales y sus tributos, y, si es así, en qué medida. Es decir, se puede contrastar si existe la siguiente relación:

$$R_i / T_i = f(T_i) \quad [4.5]$$

En este caso se trata de comprobar en qué medida la relación existente entre los recursos que los gobiernos obtienen procedentes del modelo de financiación ( $R_i$ ) y sus ingresos tributarios ( $T_i$ ) viene explicada por estos. Ello nos indica hasta qué punto la capacidad fiscal de los gobiernos determina la relación que acabará existiendo entre sus recursos totales y su capacidad fiscal inicial (en el caso de un individuo estaríamos comprobando hasta qué punto la relación entre su renta disponible y su renta inicial es en función de esta). En realidad estamos explicando hasta qué punto la capacidad fiscal de los gobiernos determina la diferencia entre las dos columnas del gráfico 6. Siguiendo la misma forma de proceder, definimos la siguiente función:

$$R_i / T_i = A T_i^\beta \quad [4.6]$$

Dónde  $\beta$  nos indicará el grado de progresividad del modelo. En este caso esperamos que el signo sea negativo, es decir, que al aumentar los ingresos tributarios, la relación entre los recursos totales y estos disminuya. Es decir, si existe progresividad, al incrementar la renta inicial (en nuestro caso  $T_i$ ), la relación entre la renta final (en nuestro caso  $R_i$ ) y la renta inicial disminuye. Su valor estará entre 0 y 1. Los dos casos extremos serán:

— Si  $\beta = 0$  significa que las variaciones de la capacidad fiscal de los gobiernos no tienen ninguna incidencia en la relación entre sus recursos finales ( $R_i$ ) y su capacidad fiscal ( $T_i$ ). Ello indicaría que estos varían en la misma proporción en que lo hace su capacidad fiscal. En este caso no existiría nivelación alguna.

— Si  $\beta = 1$  significa que una variación porcentual de los tributos (de la capacidad fiscal) de los gobiernos provoca una reducción de los recursos que proporciona el modelo, de la misma variación porcentual. Estaríamos ante una nivelación completa. Todo el incremento de capacidad fiscal se destina a la nivelación. Si  $\beta > 1$  indicaría una sobrenivelación de los recursos.

Así pues, cuanto mayor sea  $\beta$ , mayor será el grado de progresividad del modelo.

De hecho, es fácil comprobar que  $\beta = \alpha - 1$ . Así pues, para detectar el grado de progresividad del modelo, tanto podemos hacerlo estimando  $\alpha$  como  $\beta$ . En este trabajo nos proponemos estimar económicamente  $\beta$  de las cuatro siguientes especificaciones:

$$R_i / T_i = \ln A + \beta_1 \ln T_i; \quad [4.7]$$

siendo  $R_i = T_i \pm G_i$ ; ( $G_i = FGSPFi$ ).

$$R'_i / T_i = \ln A + \beta_2 \ln T_i; \quad [4.8]$$

siendo  $R'_i = T_i \pm G_i \pm FSi$ ; ( $FSi =$  Fondo de suficiencia).

$$R''_i / T_i = \ln A + \beta_3 \ln T_i; \quad [4.9]$$

siendo  $R''_i = T_i \pm G_i \pm FSi + Fcomp_i$ ; ( $Fcomp_i =$  Fondo de competitividad).

$$R'''_i / T_i = \ln A + \beta_4 \ln T_i; \quad [4.10]$$

siendo  $R'''_i = T_i \pm G_i \pm FSi + Fcomp_i + Fcoop_i$ ; ( $Fcoop_i =$  Fondo de cooperación).

Los valores de  $T_i$ ,  $R_i$ ,  $R'_i$ ,  $R''_i$  y  $R'''_i$  se expresarán en índice por habitante, es decir:

$$IT_i = \left( \frac{T_i}{P} \right); \quad IR_i = \left( \frac{R_i}{P} \right); \quad IR'_i = \left( \frac{R'_i}{P} \right); \quad IR''_i = \left( \frac{R''_i}{P} \right); \quad IR'''_i = \left( \frac{R'''_i}{P} \right)$$

Siendo:  $P_i =$  población de la comunidad autónoma  $i$ ;  $P =$  población de las quince comunidades de régimen común;  $IT_i =$  Índice de los ingresos tributarios por habitante del gobierno  $i$ ;  $IR_i =$  Índice de los recursos por habitante procedentes de los ingresos tributarios y del FGSPF del gobierno  $i$ ;  $IR'_i =$  Índice de los recursos por habitante procedentes de los ingresos tributarios, del FGSPF y del Fondo de suficiencia del gobierno  $i$ ;  $IR''_i =$  Índice de los recursos por habitante procedentes de los ingresos tributarios, del FGSPF, del Fondo de suficiencia y del Fondo de competitividad del gobierno  $i$ ;  $IR'''_i =$  Índice de los recursos por habitante procedentes de los ingresos tributarios, del FGSPF, del Fondo de suficiencia, del Fondo de competitividad y del Fondo de cooperación del gobierno  $i$ .

Obsérvese que lo que varía en cada una de las cuatro especificaciones es la variable dependiente, es decir la cuantificación de los recursos del modelo. En la primera expresión [4.7], estos solo contienen los procedentes de los recursos tributarios y los del FGSPF. Y a partir de aquí se van añadiendo los demás fondos del modelo: en la segunda expresión [4.8] los procedentes del Fondo de suficiencia, en la tercera [4.9] los del Fondo de competitividad y en la cuarta [4.10] los del Fondo de cooperación.

Los resultados de las regresiones, correspondientes a los años 2009, 2010 y 2011, son los que aparecen en el cuadro n.º 6.

1) El resultado de las regresiones es significativo en todos los casos, de manera que queda contrastado que la capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos explica la relación entre sus recursos finales y sus tributos.

2) Tal como esperábamos, el signo del coeficiente de regresión es negativo ( $\beta$  es negativa en todos los casos), lo que confirma que un aumento de los recursos tributarios se traduce en una reducción de la relación entre los recursos finales y los tributos. Y además comprobamos que el coeficiente de la regresión es, en valores absolutos, menor a la unidad en todos los casos, pero está muy cerca de esta. En

CUADRO N.º 6

RESULTADOS REGRESIONES ( $IRi/ITi$ ) = F ( $ITi$ )

	$\ln (Ri/ITi)$	$\ln (R'i/ITi)$	$\ln (Ri''/ITi)$	$\ln (Ri'''/ITi)$
<b>2009</b>				
$\ln ITi$ .....	$\beta_1 = -0,824801$ ( $t = -27,27$ )***	$\beta_2 = -0,8683833$ ( $t = -8,12$ )***	$\beta_3 = -0,8167575$ ( $t = -9,79$ )***	$\beta_4 = -0,8431385$ ( $t = -9,18$ )***
constan. ....	3,81362 ( $t = 27,67$ )***	4,038238 ( $t = 8,29$ )***	3,793092 ( $t = 9,98$ )***	3,916684 ( $t = 9,36$ )***
R <sup>2</sup> .....	0,9828	0,8354	0,8806	0,8664
Observ.....	15	15	15	15
Prob > F.....	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
F(1,13).....	743,86	65,99	95,92	84,3
<b>2010</b>				
$\ln ITi$ .....	$\beta_1 = -0,834887$ ( $t = -28,27$ )***	$\beta_2 = -0,8799322$ ( $t = -6,49$ )***	$\beta_3 = -0,818329$ ( $t = -8,66$ )***	$\beta_4 = -0,8529567$ ( $t = -8,11$ )***
constan. ....	3,862051 ( $t = 28,67$ )***	4,100765 ( $t = 6,64$ )***	3,821492 ( $t = 8,87$ )***	3,983605 ( $t = 8,30$ )***
R <sup>2</sup> .....	0,984	0,7644	0,8523	0,8348
Observ.....	15	15	15	15
Prob > F.....	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
F(1,13).....	798,95	42,18	75,00	65,69
<b>2011</b>				
$\ln ITi$ .....	$\beta_1 = -0,8255119$ ( $t = -25,32$ )***	$\beta_2 = -0,8696823$ ( $t = -6,58$ )***	$\beta_3 = -0,8024782$ ( $t = -8,74$ )***	$\beta_4 = -0,8228468$ ( $t = -8,03$ )***
constan. ....	3,817276 ( $t = 25,68$ )***	4,054342 ( $t = 6,72$ )***	3,748118 ( $t = 8,95$ )***	3,847711 ( $t = 8,24$ )***
R <sup>2</sup> .....	0,98801	0,7689	0,8546	0,8323
Observ.....	15	15	15	15
Prob > F.....	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
F(1,13).....	641,23	43,25	76,41	64,51

Nota: \*\*\* Prob > F < 0,01; \*\* Prob > F < 0,05; \* Prob > F < 0,1.

Fuente: Elaboración propia.

ningún caso es inferior a 0,81, lo cual viene a demostrar el alto grado de progresividad del modelo de financiación.

3) Dado que  $\beta_1$  mide el grado de progresividad del mecanismo de nivelación del modelo (FGSPF), podemos afirmar que estamos hablando de un «tipo marginal» de dicho mecanismo de un 82,5 por 100 en 2009 ( $\beta_1 = -0,8248$ ), de un 83,5 por 100 en 2010 ( $\beta_1 = -0,8348$ ) y de un 82,5 por 100 en 2011 ( $\beta_1 = -0,8255$ ). Para interpretar este resultado quizá sea más fácil, conceptualmente, utilizar el valor de  $\alpha$ . Por ejemplo, dado que en 2009  $\beta_1 = -0,8248$ , ello supone que  $\alpha_1 = 1,1752$  (recordemos que  $\beta_1 = 1 - \alpha_1$ ). Ello significa que si un Gobierno autonómico incrementa un 1 por 100 su capacidad

de ingresos tributarios por habitante, se traduce tan solo en un aumento del 0,175 por 100 de sus recursos por habitante, procedentes del modelo ( $Ri$ ). El resto (el 0,825 por 100) se destina a la nivelación. Así pues, se puede afirmar que el tipo marginal de la subvención niveladora es del 82,5 por 100. Cabe tener en cuenta que los índices se han definido utilizando la población y no la población ajustada; en este último caso, el porcentaje que se hubiera obtenido debería estar más cerca del 75 por 100, que es, tal como vimos anteriormente, el peso de los recursos que se nivelan. Para comprobarlo, hemos realizado la regresión correspondiente al año 2009, utilizando las variables en índice de euros por habitante ajustado. En este caso,  $\beta_1 = -0,792$ . Un aumento en la capacidad de los ingresos tributarios

por habitante ajustado en un 1 por 100 supone un aumento de los recursos por habitante ajustado del 0,208 por 100. De este modo se acerca un poco más, como era de esperar, al 0,25 por 100. El Anexo 1 contiene el detalle del resultado de esta regresión.

4) Con la introducción del Fondo de suficiencia aumenta el grado de progresividad:  $\beta_2 > \beta_1$  en todos los años ( $\beta_2 = -0,868$  en 2009;  $\beta_2 = -0,880$  en 2010;  $\beta_2 = -0,870$  en 2011). El impacto del Fondo de suficiencia es altamente progresivo. Y ello se explica porque este fondo garantiza el mantenimiento del *statu quo* («revisado») del modelo anterior. El Anexo 2 contiene el resultado, en índice por habitante, del funcionamiento del modelo correspondiente al año 2008, último ejercicio del anterior sistema de financiación (acuerdo de 2001), así como el resultado de la regresión que resulta de contrastar la misma relación que hemos planteado para analizar el grado de progresividad del sistema para los años 2009-2011. En este caso se estima la relación entre los recursos totales de aquel modelo  $R_i^{2008} = T_i^{2008} \pm FS_i^{2008}$ , siendo  $T_i^{2008}$  = tributos por habitante y  $FS_i^{2008}$  = recursos por habitante del antiguo Fondo de suficiencia. Los resultados de esta regresión muestran una  $\beta$  superior a la unidad ( $\beta_1 = -1,038$ ), lo que estaría indicando la existencia de una sobrenivelación. El aumento de los ingresos tributarios potenciales por habitante no solo no se traducía en ningún aumento de los recursos totales por habitante, sino que los reducía. Este es, pues, el *statu quo* (revisado), que de algún modo se está recuperando con la introducción del actual Fondo de suficiencia.

5) La inclusión del Fondo de competitividad atenúa el grado de progresividad: todas las  $\beta_3$  son inferiores a las  $\beta_2$  ( $\beta_3 = -0,817$  en 2009;  $\beta_3 = -0,818$  en 2010;  $\beta_3 = -0,802$  en 2011). En realidad, la introducción del Fondo de competitividad incluso permite alcanzar un grado de progresividad más bajo que el que se daba inicialmente (con  $R_i$ ), es decir, todas las  $\beta_3$  son inferiores a las  $\beta_1$ . De hecho este es el objetivo declarado del Fondo de competitividad, el de hacer compatibles dos propósitos: por un lado, que se cumpliera la pauta distributiva resultante del funcionamiento del FGSPF y, por otro, asegurar la cláusula de garantía de que la aplicación del nuevo acuerdo de financiación no comportara menos recursos para ningún Gobierno respecto al modelo anterior. En 2009, cuando se añade el Fondo de competitividad, el aumento de un 1 por 100 de los ingresos tributarios produce un aumento de tan solo un 0,183 por 100 de los recursos totales del modelo (dado que  $\beta_3 = -0,817$ , el valor de  $\alpha_3 = 0,183$ ).

6) La introducción del Fondo de cooperación vuelve a incrementar la progresividad del modelo. Todas las  $\beta_4$  son superiores a las  $\beta_3$  ( $\beta_4 = -0,843$  en 2009;  $\beta_4 = -0,853$  en 2010;  $\beta_4 = -0,823$  en 2011). Solo en el último año, el 2011,  $\beta_4$  casi es igual a  $\beta_1$  (= 0,825), es decir, el grado de progresividad del conjunto del modelo (con todos los fondos) casi es el mismo que se da cuando solo se ha introducido el FGSPF. En cambio, en los años 2009 y 2010, las  $\beta_4$  son superiores a las  $\beta_1$ , de manera que el grado de progresividad del conjunto del modelo acaba siendo superior al que se da cuando solo se ha introducido el FGSPF (11).

7) El comportamiento descrito por los valores de las  $\beta$  permite también afirmar que el grado de progresividad del modelo no es constante, varía según los años, siendo 2010 el que registra una mayor progresividad.

## V. QUÉ PODRÍA TENER TODO ELLO QUE VER CON LA EFICIENCIA

Como se ha señalado en la introducción, puede ser que exista un *trade off* ente los objetivos de eficiencia y equidad. Acabamos de comprobar que, en la forma en que está diseñado el modelo de financiación de las comunidades de régimen común, se está produciendo una redistribución de los recursos entre los gobiernos autonómicos, con un elevado grado de progresividad: estamos hablando de un tipo marginal de «extracción» de la capacidad fiscal de alrededor del 82 por 100. Es cierto que siempre habrá a quienes les parecerá mucho y a quienes les parecerá poco. Ciertamente, nos movemos en el terreno de los valores. Sin embargo, sí debería existir un consenso en torno a la necesidad de encontrar un equilibrio entre equidad y eficiencia. Una reflexión interesante sobre esta cuestión la encontramos en el discurso de apertura de la *Conferencia Internacional sobre federalismo fiscal del 2002* (Jeanrenaud, 2008), a cargo de Kaspar Villinger, entonces presidente de la Confederación Suiza. Es una buena síntesis de como se entiende el necesario equilibrio entre equidad y eficiencia en un estado federal: «Puesto que el federalismo está basado en la competencia (eficiencia) y los Estados miembros deben hacer frente a diferentes limitaciones naturales, el carácter del federalismo da lugar por sí mismo a desigualdades. Estas deben ser aceptadas hasta ciertos límites para no reducir los incentivos a mejorar los resultados. Las diferencias, no obstante, no deben ser excesivas. Así pues, son necesarios instrumentos de política regional. El más importante

de estos es un sistema eficiente de nivelación, que no debe debilitar seriamente la capacidad que los cantones tienen de rectificar estas desigualdades. Cuando las diferencias regionales son demasiado grandes, estas minan la aceptación del federalismo. La solidaridad es un elemento clave en el proyecto del nuevo sistema de nivelación suizo».

Comprobar en qué medida la nivelación (o las subvenciones intergubernamentales a los gobiernos subcentrales) puede acarrear costes de eficiencia, ha sido objeto de estudio desde distintos puntos de vista.

Widmer (2008) analiza la eficiencia de los 26 cantones suizos en la prestación de ocho servicios públicos (educación, sanidad, seguridad, medio ambiente, administración, transporte, cultura y deporte, y asuntos económicos), durante los años 2000 y 2004. Para ello, define un indicador de rendimiento y utiliza un análisis DEA que mide la «eficiencia técnica». Los índices de eficiencia se relacionan con el mecanismo de nivelación, y los resultados muestran una influencia negativa para los cantones relativamente más favorecidos por la nivelación. Con ello se pondría de manifiesto el efecto negativo de un «exceso» de solidaridad que conduciría a los cantones beneficiados por el mecanismo de nivelación a utilizar los fondos, por el lado del gasto, de manera menos eficiente. Por su parte, Werner (2008) sostiene que la fuerte nivelación existente entre los Länder en Alemania, que son los que gestionan y administran todos los tributos, tanto los estatales como los federales, produce algunos impactos negativos en la administración de los impuestos, ya que tanto los estados que aportan como los estados que reciben no tienen incentivos para atraer nuevas fuentes de impuestos ni de sacar el máximo provecho a las ya disponibles. Los sistemas de nivelación penalizan cada esfuerzo extra de la administración tributaria de los estados a través de unas cuantías extremadamente elevadas de extracción. Por esta razón algunos estados han decidido minorar su «administración tributaria». Para probar su argumento Werner estudia la «probabilidad de inspección» en cada uno de los estados (número de inspectores de Hacienda por cada 1.000 contribuyentes). El resultado que obtiene es que los estados donde menos probabilidad de inspección hay, son aquellos que más recursos aportan al fondo de nivelación (12). Ello se trata, sin duda, de un incentivo a un comportamiento ineficiente en la recaudación de impuestos.

En el caso español, Esteller (2005) utiliza un modelo, siguiendo una metodología propuesta por

Battese y Coelli (1995), para comprobar los determinantes del esfuerzo en la administración tributaria realizado por los distintos gobiernos autonómicos (periodo 1992-1998), y una de las conclusiones que se desprende de su trabajo es que se observa un menor esfuerzo en la administración de los tributos (recaudados directamente por las administraciones regionales) en aquellas comunidades autónomas donde el peso de las subvenciones incondicionadas respecto al total de ingresos presupuestados es superior al 47,75 por 100. La media se situaba en aquel entonces en el 28,86 por 100. Kald (2008), utilizando el modelo de burocracia de Niskanen y un modelo de burocracia basado en la «ilusión fiscal», analiza el impacto de las subvenciones de nivelación en términos de costes de eficiencia de los gobiernos locales de Alemania. Los resultados muestran que en aquellos gobiernos donde existe un elevado volumen de recursos procedentes de la nivelación (u otras subvenciones intergubernamentales) existen estructuras organizativas más holgadas o una ineficiencia. Es decir, cuando una parte importante de los recursos de un Gobierno procede de subvenciones se observa un mayor volumen de gasto (estructuras organizativas más holgadas), en comparación con aquellos cuyo peso de las subvenciones es menor. Todos estos trabajos comprueban la ineficiencia que se deriva de las subvenciones niveladoras para los gobiernos recidores, que, en la medida en que cuentan con recibir más recursos a través de transferencias (*transfer dependence*), están menos incentivados a recaudar sus propios fondos. Sin embargo, existen también otros trabajos que analizan los problemas de incentivos para los gobiernos donantes. Es el caso, por ejemplo, de Albouy (2012), que concluye que el sistema de nivelación canadiense no acaba siendo ni eficiente ni equitativo. El resultado es el de una exacerbación de las ineficiencias iniciales y una infrafinanciación de las minorías.

Otro tipo de análisis es el que se propone averiguar hasta qué punto la redistribución territorial de los recursos que se produce a través del modelo de financiación de los gobiernos subcentrales contribuye a la disminución de las diferencias en la renta (PIB) de los distintos territorios. Es decir, se trataría de comprobar hasta qué punto la manera en que han sido distribuidos los ingresos de los gobiernos autonómicos ha contribuido al crecimiento y a la convergencia (o no convergencia) económica de las comunidades autónomas. Estudios de este tipo ya han sido realizados en el ámbito de los gastos de inversión. Es decir, se ha analizado hasta qué punto el reparto de los gastos en inversión a nivel territorial

tienen un impacto sobre el crecimiento y la convergencia económica (por ejemplo, Ezcurra y Rodríguez-Pose, 2013) (13).

## VI. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha descrito, en primer lugar, el funcionamiento del FGSPF, diseñado en el acuerdo de financiación autonómica de 2009 para dar cumplimiento a un principio de equidad horizontal. Asimismo se ha explicado el diseño de los otros tres fondos que incorpora el modelo: el Fondo de suficiencia, el Fondo de competitividad y Fondo de cooperación.

En segundo lugar, a través de una aproximación econométrica, se ha ofrecido una medida del grado de progresividad que introduce al modelo cada uno de los cuatro fondos citados. Se ha comprobado que el actual mecanismo nivelador (FGSPF) consigue una nivelación parcial de los recursos de los gobiernos autonómicos. Concretamente, los resultados del análisis nos permiten afirmar que el tipo marginal de dicho mecanismo se sitúa en un 82,8 por 100 (media 2009-2011), es decir, el aumento en un 1 por 100 de los ingresos tributarios por habitante de los gobiernos se traduce en un aumento de un 0,172 por 100 de los recursos totales por habitante que reciben a través del modelo de financiación. La inclusión del Fondo de suficiencia incrementa este porcentaje hasta un 87,3 por 100. Es decir, este fondo, cuyo objetivo es garantizar el *statu quo* (revisado) del modelo anterior, provoca un aumento del grado de progresividad (aumenta el tipo marginal) en comparación con el que resulta de la pauta distributiva establecida por el fondo de nivelación (FGSPF). Posteriormente, la introducción del Fondo de competitividad atenúa el efecto del Fondo de suficiencia: se recupera el tipo marginal inicial, incluso se sitúa un poco por debajo (81,25 por 100). Pero, finalmente, la introducción del Fondo de cooperación vuelve a situar el grado de progresividad por encima del existente inicialmente (83,96 por 100). De este modo, se puede afirmar que estamos ante un modelo de financiación cuyo tipo marginal es de alrededor de un 84 por 100. Aumentar los ingresos tributarios por habitante casi no tiene ninguna incidencia en los recursos finales per cápita de los que se acaban disponiendo.

Finalmente se han ofrecido algunas reflexiones sobre hasta qué punto la redistribución que se produce a través del modelo de financiación podría estar generando costes de eficiencia.

## NOTAS

(\*) Este trabajo se inscribe dentro del proyecto de investigación CSO-2011-27547. La autora agradece los comentarios recibidos en la presentación del trabajo en la Conferencia organizada por Funcas-RIFDE en Santiago de Compostela, los días 21, 22 y 23 de mayo de 2014, sobre «La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas», muy especialmente a los profesores Santiago Lago y Jorge Martínez-Vázquez, y se atribuye todos los posibles errores e imprecisiones que pueda contener.

(1) Las discusiones sobre esta cuestión vienen de lejos, son un clásico dentro del cuerpo teórico del federalismo fiscal y las referencias bibliográficas son muchas (BUCHANAN, 1950 y 1952; OATES, 1982; BOADWAY y FLATTERS, 1991; WURZEL, 1999; SMART, 2002; SHAH 1996 y 2005, etcétera).

(2) Existiría aún otra posibilidad, sin duda también complicada, como es la de definir una función de bienestar social, tal como se hace por ejemplo en modelos de equilibrio general computables, y cuantificarla en los distintos estados dados por la distribución del *trade off* en eficiencia y equidad. Naturalmente esto iría mucho más allá de lo que se propone hacer en este trabajo.

(3) Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía; Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

(4) En el artículo 9 de la Ley 22/2009, queda recogido del siguiente modo: «La transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar. Es un mecanismo de garantía en el cual participan todas las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus recursos tributarios anteriormente definidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación de recursos adicionales». Se puede decir que con este redactado se está recogiendo lo establecido en el artículo 206.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

(5) Esta composición es la prevista en las disposiciones 7-11 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en donde se enumeran tanto las figuras impositivas que deben formar parte de la cesta tributaria de la Generalitat, como sus porcentajes. El acuerdo supuso, pues, la generalización de dicha cesta al conjunto de las comunidades autónomas.

(6) Véase BASSOLS *et al.* (2010).

(7) Véase VILALTA (2008).

(8) Véase VILALTA (2013).

(9) A partir del cálculo de la elasticidad de la renta disponible respecto a la renta inicial =  $(dY^d/dY^i) (Y^i/Y^d)$ .

(10) Para simplificar vamos a prescindir a partir de ahora del símbolo  $\hat{\cdot}$  para referirnos a los recursos potenciales, de modo que cuando utilizamos  $\tilde{T}_i$  nos estemos refiriendo a  $\hat{T}_i$  y cuando utilizamos  $\tilde{R}_i$  nos estemos refiriendo a  $\hat{R}_i$ .

(11) En este apartado se ha utilizado una aproximación para cuantificar el grado de progresividad del modelo. Sin embargo, otros autores han utilizado distintas formas de proceder. Por ejemplo, MUSSONS (2011) utiliza índices de concentración para analizar el grado de redistribución que se produce a través de las subvenciones intergubernamentales (tanto ordinarias como de nivelación) en España. El resultado que obtiene es el de un elevado grado de progresividad. Además lo compara con el que existe en Australia, Alemania, Estados Unidos, Canadá y Suiza. Sus resultados muestran que el modelo de financiación de las comunidades autónomas y el de los Länder son los que muestran un mayor grado de redistribución. Véase también HIERRO *et al.* (2009 y 2010), donde se analiza el efecto redistributivo de las transferencias re-

gionales y el grado de redistribución del modelo progresividad en la financiación de las provincias de Canadá.

(12) Por ejemplo, la «probabilidad de inspección» es de 3,85792 en Baviera y de 5,714 en Mecklemburg-Pomerania Occidental. En las ciudades de Berlín = 8,277; Hamburgo = 7,090; Bremen = 7,318 (WERNER, 2008: 73).

(13) Véanse MAS *et al.* (1996: 641-649) y DE LA FUENTE (2008).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBOUY, D. (2012), «Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization», *Journal of Public Economics*, 96.
- BASSOLS, M.; BOSCH, N., y VILALTA, M. (2010), *El model de finançament autonòmic de 2009: funció i valoració*. Monografies 13, Generalitat de Catalunya.
- BOADWAY R., y FLATTERS, F. (1991), *Federal-Provincial relations revisited: consequences of recent constitutional and policy developments*, McMillan.
- BUCHANAN, J.M. (1950), «Federalism and Fiscal Equity», *American Economic Review*, 40.
- (1952), «Federal Grants and Resource Allocation», *Journal of Political Economy*, 60.
- CASTELLS, A.; SORRIBAS, P., y VILALTA M. (2005), *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las comunidades autónomas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- COURCHENE, T.J. (1984), *Equalization Payments*, Ontario Economic Council, Toronto.
- DE LA FUENTE, A. (2008), *Inversión en infraestructuras, crecimiento y convergencia regional*, Instituto de Análisis Económico (CSIC).
- ESTELLER, A. (2005) «Is there a connection between the tax administration and the political power?», *International Tax and Public Finance*, 12.
- EZCURRA, R., y RODRÍGUEZ-POSE, A. (2013), *Political decentralization, economic growth and regional disparities in the OECD*. *Regional Studies*, 47(3).
- GARCÍA, M.G.; HERRERO, A.; LOSCOS, J.; RUIZ-HUERTA, J., y VIZÁN, C. (2013), «El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común», XX Encuentro Economía Pública, Sevilla.
- HIERRO, L.A.; ATIENZA, P., y PATIÑO, D. (2009), «Origen de la Desigualdad y la Progresividad en la Financiación de las Provincias y Territorios Canadienses», *Revista de Economía Mundial*, vol. 21: 111-133.
- (2010), «El Efecto Redistributivo de las Transferencias en la Financiación Regional», *Revista de Economía Aplicada (Zaragoza)*, volumen 18, 53: 99-129.
- JEANRENAUD, C. (2008), *Anivellament fiscal a Suïssa*. Nota d'Economia 92, Generalitat de Catalunya.
- KALB, A. (2008), «The impact of Intergovernmental Grants on Cost Efficiency: Theory and Evidence from German Municipalities», Center for European Economic Research.
- MAS, M.; MAUDOS, J.; PÉREZ, F., y URIEL, E. (1996), «Infrastructures and productivity in Spanish Regions», *Regional Studies*, vol. 30, 7: 641-649.
- MUSSONS, J.M. (2011), «L'efecte redistributiu de les transferències al nivell de govern intermedi en els països federals». *Papers de Treball 2/2011*. Departament Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya.
- OATES, W.E. (1982), «On Local Finance and the Tiebout Model», *American Economic Review*, 71.
- SHAH, A. (1996), «A fiscal need approach equalization», *Canadian Public Policy*, XXII: 2.
- (2005), «A framework for evaluating alternate institutional arrangements for fiscal equalization transfer». *Working Paper n.º 3.785*, Policy Research. World Bank.
- SMART, M. (2002), «Redistribution, risk, and incentives in equalization a comparison of RTS and macro approaches». *Working Paper n.º 1*, IIGR, Queen's University.
- RODDEN, J. (2002), «The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World», *American Journal of Political Science*, 46: 670-687.
- (2010), «Representation and Regional Redistribution in Federations», en N. BOSCH y A. SOLÉ-OLLÉ (Eds.), *IEB's World Report on Fiscal Federalism 09*, Institut d'Economia de Barcelona.
- VILALTA, M. (2008), «Los problemas actuales de la financiación autonómica», en S. LAGO (Dir.), *La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (2013), «Análisis del modelo de financiación autonómica del 2009: revisión o final de ciclo», a Propuestas para la Reforma de la Financiación Autonómica, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1 y 2, Madrid.
- VILANO, O. (2007), «Anàlisi de les subvencions d'anivellament de les comunitats autònomes: descripció, deficiències i lliçons que ens ofereix l'experiència comparada». *Paper de Treball 9/2007*, Generalitat de Catalunya.
- WERNER, J. (2008), «El sistema d'anivellament fiscal alemany: ningú no és profeta a casa seva». *Nota d'Economia 92*, Generalitat de Catalunya.
- WIDMER, P.H. (2008), *Provision of Public Goods in a Federalist Country: Tiebout Competition, Fiscal Equalization, and Incentives for Efficiency in Switzerland*, Socioeconomic Institut, University of Zurich.
- WURZEL, E. (1999), «Towards more efficient government reforming federal fiscal relations in Germany». *Working Paper n.º 209*, OECD Economics Department.

**ANEXO 1**  
**RESULTADO REGRESIÓN CON «POBLACIÓN AJUSTADA» EN LUGAR DE «POBLACIÓN»**

TABLA A.1

**RESULTADO REGRESIÓN 2009.  $R_i/T_i = F(T_i)$**   
 (Confeccionando los índices con la población ajustada en lugar de con la población)

	<i>lnRi</i>
ln Ti .....	$\beta_1 = -0,7924983$ (t=-78,04)***
constan.....	3,653434 (t=79,21)***
R <sup>2</sup> .....	0,9979
Observ. ....	15
Prob >F .....	0,0000
F(1,13).....	6090,17

Nota: \*\*\* Prob> F <0,01; \*\* Prob> F <0,05; \* Prob> F <0,1.

Fuente: Elaboración propia.

**ANEXO 2**  
**RESULTADOS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN EJERCICIO 2008 (ÚLTIMO AÑO ACUERDO 2001)**

TABLA A.2.1

**RESULTADO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. LIQUIDACIÓN 2008**  
**(Índice euro/habitante)**

	<i>T<sub>i</sub></i>	<i>R<sub>i</sub>*</i>
Madrid.....	143	93
Baleares .....	122	77
Cataluña .....	121	96
Aragón .....	113	115
La Rioja.....	104	118
Cantabria.....	103	117
Asturias.....	103	117
Castilla y León .....	97	120
Comunidad Valenciana .....	94	87
Galicia.....	87	115
Castilla-La Mancha .....	80	106
Murcia .....	80	89
Andalucía.....	79	100
Extremadura .....	70	124
Canarias.....	44	94
<b>Total .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Nota: (\*)  $R_i = T_i \pm$  Fondo suficiencia del modelo 2001.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

TABLA A.2.2

**RESULTADO REGRESIÓN 2008.  $R_i/T_i = F(T_i)$**   
**(Aplicada al último año del modelo anterior)**

	<i>lnR<sub>i</sub></i>
ln <i>T<sub>i</sub></i> .....	$\beta_1 = -1,038499$ ( $t = -7,34$ )***
constan.....	4,814402 ( $t = 7,50$ )***
R <sup>2</sup> .....	0,8057
Observ. ....	15
Prob >F .....	0,0000
F(1, 13).....	53,91

Notas:

(\*) En este caso,  $R_i = T_i \pm$  Fondo suficiencia del modelo 2001.

\*\*\* Prob >  $F < 0,01$ ; \*\* Prob >  $F < 0,05$ ; \* Prob >  $F < 0,1$ .

Fuente: Elaboración propia.

# LA EQUIDAD HORIZONTAL EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE 2009 DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS DE RÉGIMEN COMÚN

Xoaquín FERNÁNDEZ LEICEAGA

Universidad de Santiago de Compostela (IDEGA) y GEN

## Resumen

En este trabajo analizamos el modelo de financiación aprobado en 2009 para las comunidades autónomas de régimen común desde la perspectiva de la equidad. Comenzamos con un análisis general de los diversos componentes del sistema. A continuación evaluamos en qué medida mejoran o empeoran los resultados en relación con el modelo 2001, y, con los datos de la liquidación de 2011, desentrañamos los elementos que alejan el modelo de un resultado igualitario. El trabajo también compara el modelo en 2011 con la proyección de cuatro sistemas federales sobre el caso español. Por último, concluimos con algunas consideraciones que permitirían mejorar el funcionamiento del modelo.

*Palabras clave:* financiación regional, transferencias de nivelación, equidad.

## Abstract

In this paper we analyze the regional financing model approved in 2009 for the Spanish autonomous communities under the «common regime» from an equity perspective. We begin by providing an overview of the various components of the system. Then we evaluate to what extent the results of this new system are better or worse relative to those obtained under the 2001 regional financing model, and with data from the 2011 executed budgets, we attempt to unravel the elements that prevent the model from achieving an egalitarian outcome. The paper also compares the new 2011 system with the projection of four federal models to the Spanish case. Finally, we conclude with some considerations for improving the 2009 model.

*Key words:* regional financing, equalization transfers, equity.

*JEL classification:* H73, H77, R50.

## I. INTRODUCCIÓN

La equidad horizontal ha sido un principio orientador del diseño del sistema de financiación autonómica desde su inicio. Pero desde muy pronto quedó claro que el funcionamiento real del sistema se apartaba de la equidad proclamada. En parte porque los modelos incorporaban también otros principios orientadores y, a veces, introducían elementos que vulneraban abierta y claramente la igualdad de trato (1). Y, en parte, porque los resultados reales distaban de los previstos, bien porque la complejidad del modelo impedía una comprensión cabal de sus consecuencias, bien porque la realidad económica operaba en un sentido inesperado.

Con todo, hasta la última reforma la búsqueda de la equidad horizontal era un principio incuestionable. La reformulación del modelo en 2009, si bien mantiene una retórica igualitaria, introduce limitaciones expresas a la equidad. Por ello en la sección II de este artículo analizamos el tratamiento de la equidad horizontal en el marco actual de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, buscando desentrañar los elementos que en un sentido estático y dinámico alejan sus resultados de un reparto igualitario. En la sección III nos

detenemos en la evaluación de la equidad horizontal en el año de partida, comparando el nuevo modelo con el anterior, lo que nos permitirá detectar el sesgo desigualitario que el *statu quo* traslada hacia el futuro. En la sección IV revisamos los resultados del último ejercicio liquidado (2011), para llegar a determinar el peso que cada uno de los elementos del modelo tiene en su desvío del canon de la igualdad. En la sección V proyectamos las características de otros modelos federales sobre los datos españoles de 2011 para anticipar los resultados de eventuales reformas en una u otra dirección. Para concluir, realizamos algunas consideraciones generales que se derivan de los análisis precedentes, con el objetivo de mejorar la equidad horizontal.

## II. LA EQUIDAD EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE 2009. ANÁLISIS FORMAL

### 1. Consideraciones generales

La descentralización de la acción pública operando sobre geografías desiguales obliga a reflexionar sobre cómo mantener la equidad horizontal en el conjunto de una federación (Buchanan, 1949). Si las bases tributarias están desigualmente repartidas en el territorio y cada Gobierno subcentral tiene que

afrontar la financiación de los servicios que presta con sus propios medios es inevitable la vulneración de la misma. No existirá un tratamiento igual para los iguales, pues individuos de similares características mostrarán un residuo fiscal (diferencia entre beneficios —flujo de servicios públicos recibidos— y costes —pagos impositivos realizados—) diferente en función de su ubicación territorial. Para evitar este resultado se hace preciso un sistema de transferencias intergubernamentales, aunque su intensidad y características pueden ser muy variables.

Un mecanismo de transferencias bien diseñado debe permitir replicar los resultados de un sistema centralizado equitativo, al tiempo que mantiene la autonomía de decisión sobre la composición del gasto para cada Gobierno subcentral. El objetivo ha de ser la equidad fiscal y no la completa igualdad horizontal (Boadway, 2006b). Es decir, la dotación a cada región de los medios que permitan igualar los residuos fiscales de los ciudadanos similares en todo el territorio con independencia de las bases tributarias propias y de los costes diferenciales de la prestación de los servicios. Pero la oferta de servicios y el nivel de presión fiscal pueden ser diferentes.

Son necesarias dos puntualizaciones. Primero, cuando los gobiernos subcentrales se ocupan de la oferta de servicios básicos que expresan la dimensión redistributiva de la acción pública, el funcionamiento de un mecanismo de nivelación es la garantía de que la equidad deseada se puede hacer efectiva. Segundo, la completa autonomía de gasto podría dar lugar a que hubiese efectivamente un tratamiento desigual de los iguales. Nada garantiza que cada Gobierno subcentral mantenga su política tributaria y su oferta de bienes y servicios dentro de márgenes de variación razonables. La movilidad de los individuos, como en los modelos de Tiebout (1956) y Oates (1972), provoca la conformación de jurisdicciones más homogéneas, y esta dinámica podría ser acumulativa.

Sin duda, esta aproximación a la equidad no agota los argumentos (Albouy, 2012; Jin, Qian y Weingast, 2005). Aunque normalmente se aduce que las consideraciones de eficiencia se articulan de forma similar a las de equidad (Buchanan, 2002), este resultado es controvertido (Kessler y Lehman, 2009). Y también se asegura que un sistema federal con transferencias intergubernamentales igualadoras constituye un mecanismo adicional de seguro contra golpes asimétricos. En todo caso puede existir un *trade off* entre equidad y eficiencia en el diseño de los sistemas de nivelación horizontal, y de lo que se trata es de evitar situaciones subóptimas.

En las páginas que siguen nos ocuparemos fundamentalmente de confrontar el sistema de financiación vigente con las consideraciones de equidad horizontal.

## 2. El modelo de 2009 para las comunidades autónomas de régimen común

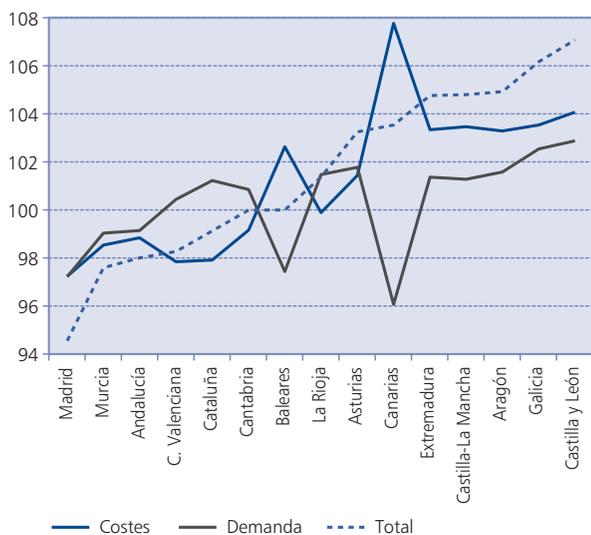
El modelo de financiación que rige para las comunidades de régimen común en España está recogido en la Ley 22/2009. La norma incluye como uno de sus principios rectores la equidad horizontal. En su exposición de motivos formula nítidamente lo que entiende por equidad y los instrumentos utilizados para conseguirla (2). La equidad horizontal se entiende como la igualdad en la financiación por habitante ajustado o unidad de necesidad y se instrumenta a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF).

¿Qué recoge el índice de «habitantes ajustados o unidades de necesidad»? El concepto refleja la visión de que la población no es la única variable a tener en cuenta para determinar la demanda homogénea de los servicios públicos ofertados por las comunidades autónomas; y que los costes en que estas incurren para prestarlos varían en el espacio por factores objetivos.

A la hora de establecer costes unitarios diferenciales, el índice utiliza tres componentes (superficie, dispersión e insularidad), con una ponderación agregada del 3 por 100 del total. Sin embargo, la disparidad de resultados es considerable, porque el efecto de la insularidad está muy concentrado en Canarias y el de la dispersión en Galicia y Asturias. La distancia entre el valor mínimo (Madrid: no insular, alta densidad, mínima dispersión) y el máximo (Canarias: alta insularidad) es de más de 10 puntos sobre una media de 100. Aunque cada una de las variables empleadas tiene su racionalidad, tanto su elección y definición específica como la ponderación aplicada son el resultado de la negociación más que el producto de un estudio riguroso de las condiciones de prestación de los diversos servicios autonómicos (3). Por ejemplo, el modelo no toma en consideración la existencia de costes fijos de administración o la influencia de precios regionales diferentes.

Para establecer el impacto de las características de la población de cada región en la demanda, el índice de necesidades tiene en cuenta de forma implícita un peso normalizado de cuatro grupos de

GRÁFICO 1  
**ÍNDICE DE HABITANTES AJUSTADOS POR  
 COMUNIDAD AUTÓNOMA. DESCOMPOSICIÓN EN  
 COMPONENTES DE COSTE Y DE DEMANDA, 2011  
 (Habitantes = 100)**



Fuente: Liquidación del modelo de financiación 2011. Elaboración propia.

servicios públicos en el gasto total (sanidad, 39,17; educación obligatoria, 21,13; servicios sociales, 8,76; y resto, 30,92); y busca aquellas variables que ajustan mejor que la población el gasto necesario para las tres primeras funciones. Para la sanidad distingue siete grupos de edad y asigna una demanda ponderada de gasto sanitario a cada uno de ellos (Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario, 2005). Para la educación obligatoria utiliza la población menor de 16 años. Para los servicios sociales elige la población de más de 65 años. Tanto las ponderaciones de cada función como las variables de ajuste constituyen una primera aproximación razonable (4), aunque sería posible cuestionar algunos supuestos implícitos. Por ejemplo, no tener en cuenta que la demanda efectiva de servicios públicos por persona se reduce en los segmentos de renta más elevada; o que las comunidades autónomas asumen una parte sustancial del gasto universitario (educativo no obligatorio) y en cambio no deben prestar servicios sanitarios gratuitos para la población cubierta con mutualidades; o que en los gastos sociales el envejecimiento dentro del envejecimiento (porcentaje de mayores de 75 años) eleva de forma considerable las necesidades.

El índice de necesidades recoge en el grupo Resto —en el que la variable de referencia es la población— el conjunto de funciones de gasto no ligadas a los tres grandes segmentos anteriores (5) y, por lo tanto, completa la cobertura de las funciones autonómicas. Podría de nuevo discutirse tanto la intensidad de la ponderación (6) como si la población debiera acompañarse de otras variables que aproximasen mejor las necesidades vinculadas a cada función específica. Pero así se cubren todos los conceptos de gasto.

La dispersión del índice de demanda ajustada por habitante es menor que en el caso de los costes, con un máximo en Castilla y León (102,89) y un mínimo en Canarias (96,07). Podemos ver este resultado en el gráfico 1. En el cuadro n.º 1 recogemos la aportación de cada variable al desvío del índice en relación con la población para cada comunidad autónoma.

La dispersión de los valores del índice de necesidades de gasto es muy limitada (7). Por lo tanto, una distribución del conjunto de los recursos del modelo de financiación en función de los habitantes ajustados generará pequeñas diferencias en la financiación por habitante (y estarán justificadas). Además, el índice muestra una intensa capacidad de ajuste a las circunstancias cambiantes, como vemos en el cuadro n.º 2. Cuatro comunidades (Asturias, Extremadura, Castilla y León y Galicia) han perdido en el periodo 1999-2011 más de un 10 por 100 de su peso en las necesidades globales, mientras que otras tres (Baleares, Murcia, Madrid) experimentan un incremento similar. La correlación entre estos cambios y las variaciones de población es muy alta (0,98).

El índice de necesidades así formulado podría servir como mecanismo de distribución igualitaria de los recursos del sistema. Pero ¿respetaría el modelo este criterio? La respuesta es negativa, pese a las proclamas del preámbulo de la Ley. El FGSPF es solo una parte, aunque muy relevante cuantitativamente, de la financiación total (8). Los recursos restantes son distribuidos con criterios sin relación con la equidad (capacidad tributaria autónoma), de relación mediata con ella (Fondo de suficiencia) o que contemplan horizontes diferentes (fondos de convergencia). Por esta razón podemos ver, para el ejercicio 2011, cómo cada uno de estos elementos produce desviaciones del índice de necesidades de gasto. En el cuadro n.º 3 se muestra la distribución por componentes de los recursos del sistema en 2009 y 2011.

CUADRO N.º 1

## APORTACIÓN DE CADA UNO DE LOS COMPONENTES AL AJUSTE, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2011

	Total	Superficie	Dispersión	Insularidad	Población protegida equivalente	Población +65 años	Población -16 años
Cataluña .....	-0,88	-1,11	-0,37	-0,60	0,74	-0,13	0,61
Galicia .....	6,17	-0,08	4,22	-0,60	4,33	2,74	-4,57
Andalucía .....	-1,99	-0,11	-0,45	-0,60	-1,97	-0,92	2,05
Asturias .....	3,25	-0,21	2,25	-0,60	5,25	2,59	-5,83
Cantabria .....	0,00	-0,34	0,10	-0,60	2,27	0,82	-2,45
La Rioja .....	1,37	0,74	-0,25	-0,60	1,56	0,70	-0,28
Murcia .....	-2,40	-0,55	-0,31	-0,60	-2,97	-1,51	3,57
C. Valenciana .....	-1,73	-1,06	-0,50	-0,60	0,36	0,04	0,05
Aragón .....	4,92	3,97	-0,08	-0,60	1,99	1,45	-1,61
Castilla-La Mancha .....	4,80	4,31	-0,24	-0,60	0,24	0,27	0,81
Canarias .....	3,53	-1,23	-0,37	9,37	-2,45	-1,63	-0,13
Extremadura .....	4,76	4,29	-0,35	-0,60	0,75	1,01	-0,49
Baleares .....	0,00	-1,07	-0,47	4,18	-1,81	-1,38	0,33
Madrid .....	-5,45	-1,61	-0,55	-0,60	-2,15	-1,01	0,49
Castilla y León .....	7,08	4,20	0,48	-0,60	4,07	2,88	-3,86

Fuente: Liquidación del modelo de financiación de 2011. Elaboración propia

CUADRO N.º 2

## CAMBIOS EN LA PROPORCIÓN QUE REPRESENTA CADA REGIÓN EN EL ÍNDICE DE NECESIDADES. RESULTADO GLOBAL Y POR VARIABLE. VARIACIÓN PORCENTUAL ENTRE 1999 Y 2011

	Necesidades	Población total	Dispersión	Población equiv.	Población +65	Población -16
Cataluña .....	3,74	2,90	0,15	0,17	-1,58	15,21
Galicia .....	-11,59	-13,31	0,00	-9,74	-3,58	-21,69
Andalucía .....	-3,16	-2,36	-0,63	-0,77	2,53	-9,69
Asturias .....	-14,19	-15,17	0,09	-13,31	-12,05	-17,76
Cantabria .....	-4,29	-4,96	-1,27	-4,70	-6,96	-3,28
La Rioja .....	2,78	2,82	-2,27	0,00	-3,66	14,29
Murcia .....	9,06	10,26	-1,22	9,25	5,79	8,91
C. Valenciana .....	6,95	6,63	0,52	6,86	9,50	6,81
Aragón .....	-4,76	-3,79	0,38	-6,96	-11,63	4,85
Castilla-La Mancha .....	-0,20	3,90	1,06	-1,43	-9,19	0,00
Canarias .....	7,10	7,61	3,89	12,78	25,48	-3,43
Extremadura .....	-13,44	-12,20	-0,94	-12,29	-10,76	-22,88
Baleares .....	12,00	14,55	0,00	12,15	7,11	11,79
Madrid .....	9,21	6,76	-3,65	8,80	7,48	14,65
Castilla y León .....	-12,06	-12,93	-0,10	-11,83	-10,82	-15,92

Nota: Calculamos la diferencia en el peso porcentual de cada región para cada variable entre 1999 y 2011 sobre su peso porcentual en 1999.

Fuente: Liquidación del modelo de financiación de 2011. Elaboración propia.

Además, el FGSPF juega un papel nulo para la determinación de los resultados del sistema en el año inicial ( $t_0 = 2009$ ) (Garcimartín *et al.*, 2011; De la Fuente, 2010 y 2012) y solo actúa en el margen después.

Los recursos (normativos) percibidos por cada comunidad en 2009 se determinan como:

$$R_{i0} = MFA_{i0} + RA_{i0} + FC_{i0}, \quad [1]$$

siendo el primer término los recursos derivados del modelo anterior en 2009 para la comunidad  $i$ ; el segundo, los recursos adicionales distribuidos en 2009 para la comunidad  $i$ , y el tercero, los recursos derivados de los fondos de convergencia autonómica, competitividad y cooperación, para la comunidad  $i$  en 2009.

Para alcanzar ese resultado, el FGSPF —único componente del modelo para el que importa el ín-

CUADRO N.º 3

## RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN 2009 Y 2011

	2009	2011	Variación
<b>1. RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN</b>			
1.1. NECESIDADES GLOBALES DE FINANCIACIÓN			
<i>Statu quo</i> en 2009 con el modelo de 2001 .....	82.713.669		
Recursos adicionales del Estado del bienestar .....	4.900.000		
Otros recursos adicionales (dispersión, densidad, nl) .....			
TOTAL NECESIDADES .....	87.950.522		
1.2. NECESIDADES GLOBALES DE FINANCIACIÓN			
25% de la capacidad tributaria .....	19.249.224	21.626.510	12
75% de la recaudación tributaria .....	57.747.673	64.879.529	12
Aportación del Estado en el año base actualizada .....		7.052.968	113
Subtotal Fondo de garantía de SPF .....	61.063.199	71.932.497	18
Fondo de suficiencia global .....	7.638.099	6.592.770	-14
TOTAL NECESIDADES .....	87.950.522	100.151.776	14
1.3. FONDOS DE CONVERGENCIA AUTONÓMICA			
Fondo de cooperación .....	1.200.000	1.792.120	49
Fondo de competitividad .....	2.572.500	3.841.857	49
Compensación Disp. adicional 3ª (Baleares) .....	188.383		-100
TOTAL FONDOS .....	3.960.883	5.633.977	42
<b>TOTAL RECURSOS .....</b>	<b>91.911.405</b>	<b>105.785.753</b>	<b>15</b>

Fuente: Liquidación del modelo de financiación de 2009 y 2011. Elaboración propia.

dice de necesidades de gasto— es inútil: no se toma en consideración. Para establecer los recursos por habitante ajustado en el año base simplemente se dividen los componentes de la ecuación por  $PA_{i0}$  (población ajustada de la comunidad  $i$  en el año 0).

$$R_{i0}/PA_{i0} = (MFA_{i0}/PA_{i0}) + (RA_{i0}/PA_{i0}) + (FC_{i0}/PA_{i0}) \quad [2]$$

En perspectiva dinámica, el FGSPF sí desempeña un papel, aunque muy parcial. Los recursos normativos asignados a cada comunidad se desglosan en cinco componentes en el ejercicio inicial:

$$R_{i0} = 0,25 CT_{i0} + FG_{i0} + FS_{i0} + FC_{i0} + FCP_{i0} \quad [3]$$

Es decir: el 25 por 100 de capacidad tributaria normativa propia; el Fondo de garantía; el Fondo de suficiencia; el Fondo de competitividad y el Fondo de cooperación, todos ellos referidos al año base y para cada comunidad. Cada uno de los componentes tiene sus propias reglas de evolución.

Dado que nos interesa conocer la dinámica temporal de la financiación por habitante ajustado, transformamos la ecuación anterior en

$$R_{i0}/PA_{i0} = 0,25 (CT_{i0}/PA_{i0}) + (FG_{i0}/PA_{i0}) + (FS_{i0}/PA_{i0}) + (FC_{i0}/PA_{i0}) + (FCP_{i0}/PA_{i0}) = A + B + C + D + E = A + B + C + D' \text{ (con } D' = D + E) \quad [4]$$

Se puede demostrar que en el año  $t$  (9):

$$R_{it}/PA_{it} = A(IT_i/IP_i) + B(ITE/IP) + C(ITE/IP_i) + D'(ITE/IP_i) (z_{it}/z_{i0}), \quad [5]$$

siendo  $IT_i$  el índice de crecimiento de los ingresos tributarios en la comunidad  $i$ , e  $ITE$  lo mismo en el conjunto de España;  $IP_i$  el índice de evolución de la población ajustada en la comunidad  $i$ , e  $IP$  lo mismo en el conjunto de las comunidades de régimen común; y  $z_{it}$  la participación de la comunidad  $i$  en el momento  $t$  en los fondos de convergencia ( $z_{i0}$  es lo mismo en el momento 0).

En consecuencia, el crecimiento a lo largo del tiempo de los recursos por habitante ajustado para cada comunidad, en términos reales, dependerá de:

— Un mayor crecimiento de la recaudación que de la población ajustada en esa región, a través del primer componente (A). Los  $IT$  reflejarán los perfiles de evolución de las bases tributarias regionales.

El peso de los recursos autónomos sobre los totales va desde el 14 por 100 de Extremadura al 30 por 100 de Madrid, por lo que la sensibilidad regional a los efectos de este primer mecanismo van de uno a dos.

— Un mayor crecimiento de la recaudación global que de la población ajustada global, a través del Fondo de garantía (B). Dado que los índices de actualización aplicables a este fondo son generales, constituye un mecanismo de seguridad: en una proporción elevada, aunque variable, los cambios en la población ajustada relativa de cada comunidad serán atendidos con recursos comunes (10). Dicho de otra manera: si no hay cambios en la población ajustada relativa de una comunidad ( $IP_i = IP$ ) el crecimiento de la recaudación global en relación con el de la población ajustada global determinará parcialmente la dotación de recursos para esa comunidad (11).

— Un mayor crecimiento de la recaudación global que el de la población ajustada regional, a través del Fondo de suficiencia (C).

— Lo mismo, a través de los fondos de convergencia (D'), siempre que el porcentaje de la comunidad sobre el total se mantenga.

¿Qué elementos influirán en la evolución temporal de la financiación relativa por habitante ajustado de cada comunidad?

Así como para el conjunto de las comunidades la mejora de la financiación por habitante ajustado depende simplemente de la relación entre la dinámica tributaria y la poblacional, las regiones cuentan con tres mecanismos de mejora potencial en su financiación relativa por habitante ajustado, que obtenemos a través de la comparación de las igualdades [5] y [6] (que es la misma para el conjunto de las comunidades):

$$R_t/PA_t = A(ITE/IP) + B(ITE/IP) + C(ITE/IP) + D'(ITE/IP) \quad [6]$$

1. Que la relación  $ITE/IP_i$  de la comunidad sea mejor que la del conjunto (un menor crecimiento relativo del índice de necesidades que de la capacidad tributaria autónoma): la comunidad que lo logre podrá obtener el rendimiento en el margen del 25 por 100 de su capacidad tributaria autónoma.

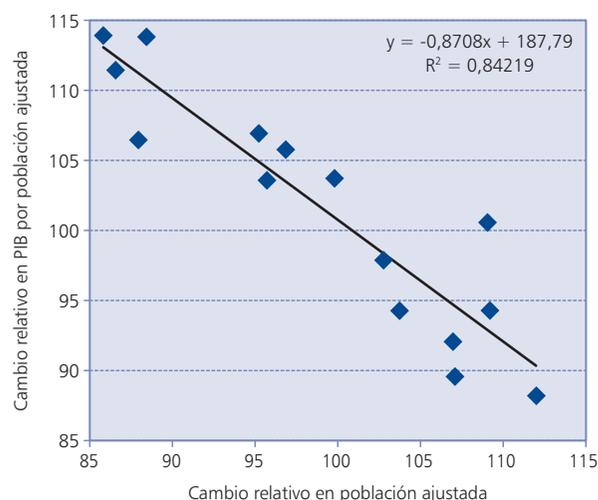
2. Que la relación  $ITE/IP_i$  sea mejor que  $ITE/IP$ , o, lo que es lo mismo, que  $IP_i < IP$ . Las comunidades

de menor crecimiento de su población ajustada logran una pequeña mejora a través del Fondo de suficiencia, dado que el peso de cada comunidad sobre el total se mantiene inalterado en el tiempo. El impacto de este caso será muy limitado, pues el FS supone el 1,42 por 100 de los recursos totales del sistema en 2011.

3. Que la comunidad mejore su participación en los fondos de convergencia. El Fondo de competitividad establece como objetivo eliminar parte de la distancia en la financiación por habitante ajustado de algunas comunidades en relación con el promedio o con su índice de capacidad tributaria relativa. El Fondo de cooperación presenta objetivos confusos en términos de equidad. En todo caso, las mejoras en la participación indican que los otros elementos del modelo se han comportado peor o que la evolución económica de la comunidad no ha sido buena.

El análisis de la evolución regional española entre 1999 y 2011 puede darnos alguna pista sobre el impacto del primer mecanismo, como vemos en el gráfico 2. Aquellas comunidades en que de forma más tímida se expandieron las necesidades de gasto (porque creció poco la población, aun cuando progresase el envejecimiento)

GRÁFICO 2  
RELACIÓN ENTRE LOS CAMBIOS  
EN LA POBLACIÓN AJUSTADA Y EN LA RATIO  
PIB/POBLACIÓN AJUSTADA, 1999-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de CRE y liquidaciones de 2009 y 2011.

vieron mejorar sensiblemente su razón PIB/necesidades. Por el contrario, en las que tuvo lugar un fuerte impulso demográfico la razón PIB/necesidades se comportó peor. La clave está en que el crecimiento económico fue más extensivo que intensivo y mostró una notable elasticidad poblacional. Por tanto, las relaciones entre la evolución de las necesidades y las de las bases tributarias son complejas y pueden darse escenarios alternativos a los contemplados en De la Fuente (2012) (12). El envejecimiento puede acompañarse de un descenso de la tasa de dependencia general y por tanto ser compatible con un incremento de la renta por habitante y por habitante ajustado. El crecimiento económico puede ser extensivo, como sucedió en España en ese periodo, o intensivo. En este caso sería compatible con un menor crecimiento de las necesidades.

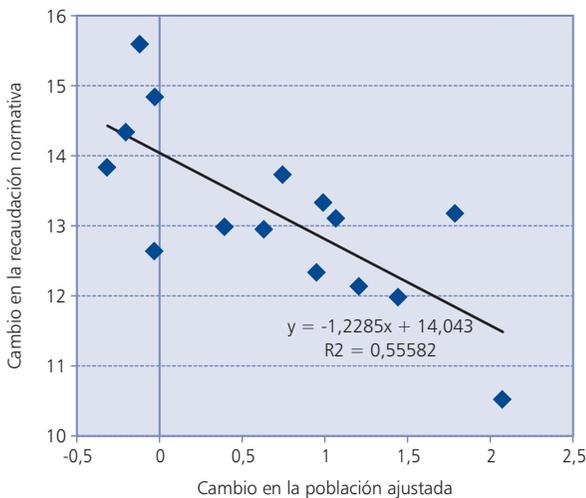
No obstante, las comunidades con una mejor evolución de su capacidad tributaria que de su índice de necesidades de gasto obtendrán una ventaja financiera, cuanto mayor sea el peso de este componente sobre los recursos totales. No podemos conocer *a priori* cuáles serán las beneficiarias (Garcimartín *et al.*, 2011). De cumplirse la hipótesis de convergencia de rentas por habitante, el efecto sería favorable a las comunidades con

menor riqueza (De la Fuente, 2012), pues lo relevante es el comportamiento dinámico y no la situación estructural.

Es importante destacar también que el modelo carece de contraindicaciones en términos de eficiencia. El incentivo para la mejora de la recaudación es desigual pero claro. Aunque al mismo tiempo el esfuerzo de cada comunidad genera una fuerte externalidad sobre el conjunto, pues contribuye a nutrir el Fondo de garantía.

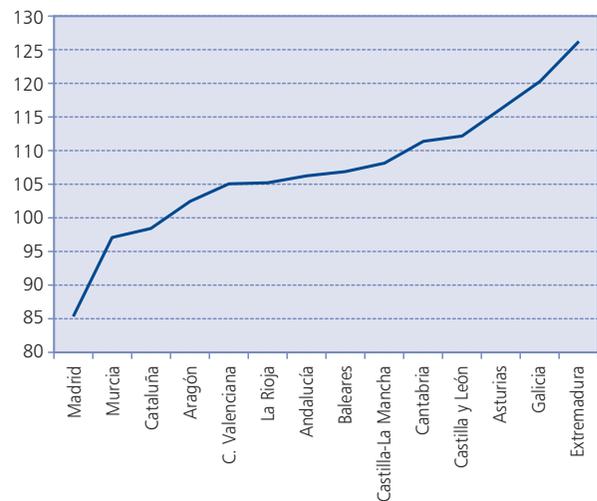
Hemos analizado también los cambios en los dos primeros mecanismos de mejora para el periodo 2009-2011 (13). Primero, la evolución de la población ajustada, que afecta a la participación en el FS; segundo, la relación entre la evolución de las bases tributarias regionales y la dinámica de la población ajustada. En el gráfico 3 observamos que son las comunidades de menor crecimiento poblacional relativo las que muestran un mejor comportamiento en la recaudación normativa, y que no se detectan diferencias entre comunidades adelantadas y atrasadas. En el gráfico 4 representamos los cambios en el ITE/IP, entre 2009 y 2011. De nuevo,

GRÁFICO 3  
CAMBIOS EN LA POBLACIÓN AJUSTADA Y EN LA RECAUDACIÓN NORMATIVA, 2009-2011 (\*)



Nota: (\*) Dejamos a Canarias fuera de la representación.  
Fuente: Liquidaciones de 2009 y 2011. Elaboración propia.

GRÁFICO 4  
CAMBIOS EN LA RELACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN AJUSTADA, PARA CADA COMUNIDAD, 2009-2011 (\*)  
(Media de las comunidades = 100)



Nota: (\*) Dejamos a Canarias fuera de la representación.  
Fuente: Liquidaciones de 2009 y 2011. Elaboración propia.

las comunidades más envejecidas o de menor dinamismo poblacional muestran un mejor comportamiento. Por tanto, los dos mecanismos favorecen a estas comunidades en términos de financiación total por habitante ajustado.

### III. LA COMPARACIÓN EN TÉRMINOS DE EQUIDAD CON EL MODELO ANTERIOR

En este apartado se evalúan los resultados del modelo de 2001 en el ejercicio 2009 en términos de financiación por habitante ajustado ( $MFA_{10}/PA_{10}$ ), para a continuación introducir los nuevos recursos y observar su impacto.

#### 1. Los resultados en 2009 del modelo de 2001 en términos de equidad

Los siguientes recursos entran en el cálculo del *statu quo* de 2009, según el artículo 5 de la Ley 22/2009:

— Los tributos cedidos nuevos y tradicionales (estos, con criterio normativo): IRPF, IVA, impuestos especiales, ITP y AJD, ISD, tributos sobre el juego, tasas afectas, IVMDH, IEDMT.

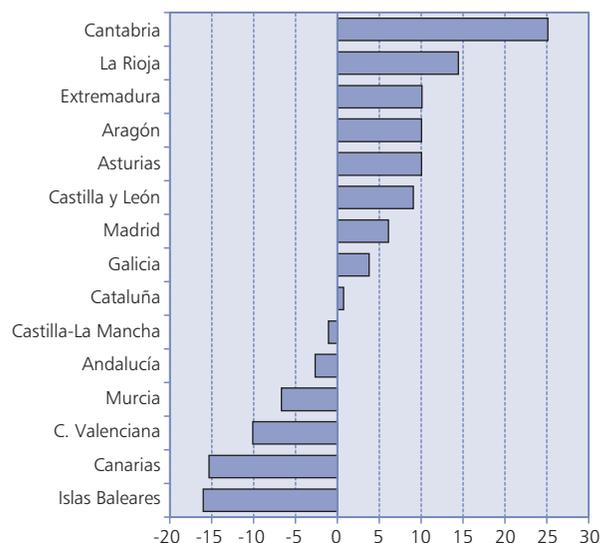
— El Fondo de suficiencia y la garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria.

— La compensación estatal por la supresión del gravamen del impuesto de patrimonio y otras partidas menores.

A estas cantidades (82.700 millones de euros) restamos las competencias no comunes para trabajar con recursos a competencias homogéneas. Los resultados son elocuentes: hay un desvío notable en los resultados por comunidad sobre la equidad implícita en el nuevo modelo. Sería necesario redistribuir un 3,08 por 100 de los recursos y la DS de la desviación alcanza un valor de 11,42, mientras que el Índice de Gini ponderado por la población (IG) es del 4,35 por 100 (14).

El gráfico 5 nos muestra el desvío de la equidad por comunidad. No hay un patrón claro en términos de renta por habitante. Cinco comunidades (Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía) están nitidamente por debajo de la media, y otras seis claramente por encima (Castilla y León, Asturias, Aragón, Extremadura, La Rioja, Cantabria).

GRÁFICO 5  
DESVÍO DE LA EQUIDAD PARA CADA COMUNIDAD EN 2009. RESULTADOS DEL MODELO ANTERIOR



Fuente: Liquidación de 2009. Elaboración propia.

#### 2. El nuevo modelo, ¿corrige o amplifica las diferencias?

El nuevo modelo establece un nuevo *statu quo* para 2009 que parte del anterior y pretende corregirlo agregando recursos que van a ser distribuidos de acuerdo con criterios especiales. Una dificultad añadida es que estos recursos serán introducidos de forma progresiva en varios ejercicios, de forma que solo en 2012, cuando se liquiden los ingresos correspondientes a 2010, será posible conocer íntegramente los efectos del cambio.

Estos nuevos recursos suponen 5.236 millones de euros, en siete partidas diferentes, con criterios de asignación recogidos en el cuadro n.º 4. La partida más importante pretende atender la no actualización de los datos de población en el modelo de 2001; la siguiente en dotación simplemente responde a los criterios de necesidad de gasto de acuerdo con el nuevo modelo; las restantes distribuyen los recursos o bien de acuerdo con indicadores de nuevas funciones de gasto (dependencia) o de elementos del coste unitario de prestación de servicios, sin poder discernirse un patrón claro. Además de su ausencia, no parece sensato asignar recursos en función de valores coyunturales (número de depen-

CUADRO N.º 4

**RECURSOS ADICIONALES EN 2009**  
(Miles de euros)

RECURSOS ADICIONALES ANTES DE LOS FONDOS DE CONVERGENCIA

1. VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN AJUSTADA ENTRE 1999 Y 2009.....	3.675.000
2. POBLACIÓN AJUSTADA EN 2009.....	612.500
3. POBLACIÓN POTENCIALMENTE DEPENDIENTE.....	490.000
4. NÚMERO DE DEPENDIENTES RECONOCIDOS.....	122.500
5. DENSIDAD INFERIOR A LA MEDIA.....	50.000
6. DISPERSIÓN SUPERIOR A LA MEDIA.....	50.000
7. NECESIDADES DE NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA.....	236.853
<b>TOTAL FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL.....</b>	<b>5.236.853</b>
Fondo de cooperación.....	1.200.000
Fondo de competitividad.....	2.760.863
<b>TOTAL FONDOS DE CONVERGENCIA 2009.....</b>	<b>3.960.863</b>
<b>TOTAL.....</b>	<b>9.197.716</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de liquidación de 2009.

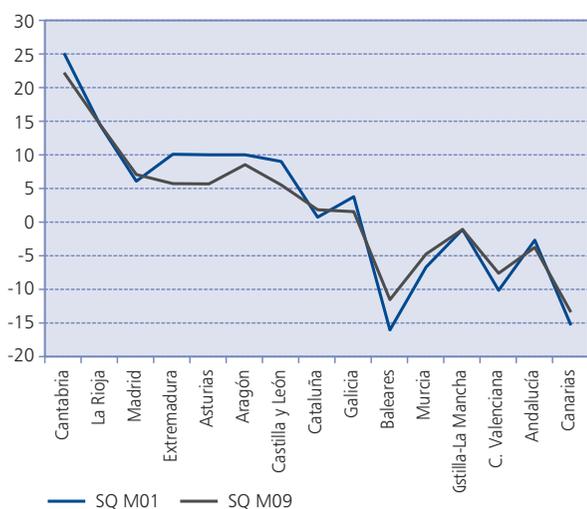
dientes reconocidos), pues tendrá efectos permanentes en la financiación de las comunidades sin generar incentivos a la agilidad administrativa.

Nos interesa conocer si el resultado de la distribución de estos nuevos recursos acerca o aleja a las comunidades del reparto en función de las necesidades

de gasto. Los nuevos recursos han corregido parcialmente la situación previa (el IG baja al 3,66 por 100) pero alejando ligeramente del índice de necesidades de gasto los resultados de Madrid, Cataluña o Andalucía, como observamos en el gráfico 6.

Adicionalmente, hemos tenido en cuenta la aplicación de los fondos de convergencia. Si bien han corregido algunas situaciones de desequilibrio parcial (Comunidad Valenciana) o totalmente (Balears), también han exacerbado otras, tanto por encima del promedio (Madrid o Cataluña) como por debajo (Castilla-La Mancha o Andalucía). En el gráfico 7 observamos el resultado final en 2009, con las comunidades ordenadas en función de su desvío sobre el reparto que resultaría de aplicar las necesidades de gasto. El IG se ha reducido en relación con el valor del modelo de 2001, pero el resultado tras la distribución de los Fondos de Convergencia es ligeramente peor que antes.

GRÁFICO 6  
**EL EFECTO DE LA INTRODUCCIÓN DE NUEVOS RECURSOS EN 2009 (ANTES DE LOS FONDOS DE CONVERGENCIA). DESVÍO PORCENTUAL EN RELACIÓN CON EL ÍNDICE DE NECESIDADES DE GASTO**



Fuente: Liquidación de 2009. Elaboración propia.

#### IV. LA EQUIDAD HORIZONTAL EN EL AÑO 2011

##### 1. La desviación de la equidad

Para el ejercicio 2011 volvemos a aplicar el método de contraste que ya hemos utilizado para el año base 2009, es decir:

— Calculamos los recursos totales del sistema a competencias homogéneas (aproximadamente 99 millones de euros) y los distribuimos de acuerdo con las necesidades de gasto.

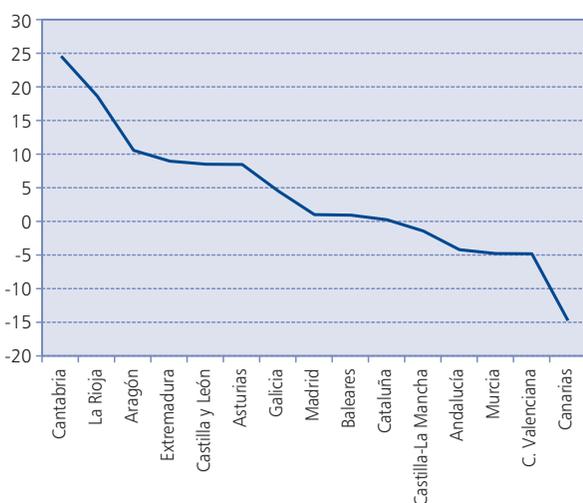
— Comparamos el resultado real del sistema (a competencias homogéneas) con el anterior; y la

**GRÁFICO 7**  
**EL EFECTO DE LOS FONDOS DE CONVERGENCIA**  
**EN 2009. DESVÍO PORCENTUAL ANTES Y DESPUÉS**  
**DE LOS FONDOS DE CONVERGENCIA, EN**  
**PORCENTAJE SOBRE LAS NECESIDADES DE GASTO**



Fuente: Liquidación de 2009. Elaboración propia.

**GRÁFICO 8**  
**RESULTADOS FINALES DEL SISTEMA EN RELACIÓN**  
**CON LAS NECESIDADES DE GASTO. PORCENTAJE**  
**SOBRE NECESIDADES DE GASTO, 2011**



Fuente: Liquidación de 2009. Elaboración propia.

desviación la medimos en términos porcentuales sobre el resultado del sistema.

Presentamos en el gráfico 8 la desviación porcentual para cada comunidad autónoma, ordenándolas de mayor a menor. Existen diferencias significativas entre ellas, con el nivel máximo en Cantabria y el mínimo en Canarias; el IG muestra un valor de 3,29 por 100. El resultado parece no tener relación ni con la capacidad tributaria ni con las necesidades. Quizá el rasgo más destacado es que las ocho comunidades con mayor capacidad tributaria por habitante presentan valores superiores a 100, mientras que de las siete restantes tan solo dos (Extremadura y Galicia) alcanzan el nivel medio.

## 2. La corrección del desvío

¿Cuántos recursos tendríamos que mover para conseguir la equidad horizontal completa (una financiación igual por habitante ajustado en términos homogéneos)? Para responder a esta pregunta sumamos las desviaciones de todas las comunidades con valores inferiores al promedio, que por definición igualan a las desviaciones positivas. Alcanzan 228.000 millones de euros, un 2,3 por 100 de los recursos totales a competencias homogéneas.

La comparación de este porcentaje con la desviación estándar de las desviaciones ya nos indica que son sobre todo las comunidades pequeñas en población las que más se apartan en positivo del promedio. Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias concentran los desvíos negativos, mientras que los positivos están más repartidos, y solo Castilla y León concentra más de un 20 por 100.

## 3. Los factores explicativos del desvío

¿Por qué se desvían las comunidades del indicador de necesidades? ¿Cómo se obtiene un resultado agregado aparentemente arbitrario? Para cada región, la diferencia entre los resultados reales de financiación y los que resultan de una asignación en función de los habitantes ajustados es el resultado de tres sesgos, ocasionados por:

— La capacidad tributaria relativa de cada comunidad: un 25 por 100 de los recursos generados en el territorio gracias a los tributos cedidos se quedan en la hacienda de cada comunidad, sin entrar en ningún tipo de fondo común a distribuir entre todas ellas.

— La distribución del Fondo de suficiencia global (o efecto del *statu quo*): en el año 2011, al retirar de su dotación los recursos correspondientes a las competencias no homogéneas (aproximadamente 5.100 millones de euros), este FSG queda reducido a 1.418 millones de euros. Sin embargo, su desigual distribución entre comunidades genera un fuerte efecto de distanciamiento de las necesidades de gasto.

— La distribución de los fondos de convergencia, que asignan recursos a las comunidades en función de criterios específicos.

Podemos calcular el sesgo que introduce cada uno de los componentes del modelo en relación con la financiación igual por habitante ajustado. El efecto acumulado absoluto para todas las comunidades (los desvíos positivos) está recogido en el cuadro n.º 5 por separado para cada fase. Afortunadamente no operan para cada comunidad siempre en la misma dirección, de forma que el efecto agregado es muy inferior. El desvío de la norma provocado por el *statu quo* es el más marcado en términos agregados y el que provoca la mayor distancia entre máximo y mínimo (más de 40 puntos entre Cantabria y Baleares). Incluso más que el de la asimétrica distribución de las bases fiscales en el territorio: dejando al margen el especial caso de Canarias, el recorrido máximo es de menos de 15 puntos porcentuales (de Madrid a Extremadura).

Discutiremos a continuación cada uno de los elementos citados: las diversas capacidades tributarias, la determinación de las necesidades de gasto, el *statu quo ante* y la fijación de los fondos de convergencia.

#### 4. La desigual distribución de la capacidad tributaria

La capacidad tributaria relativa de las comunidades autónomas, con criterio normativo, nos indica el grado en que pueden hacer frente a sus necesidades de gasto sobre bases tributarias propias. Al utilizar el criterio normativo, la diferencia entre comunidades viene determinada por la dimensión comparada de las bases tributarias en cada figura y la importancia de estas en el conjunto de la recaudación. La utilización de parámetros comunes para el cálculo de la recaudación estimada permite que las comunidades sean las beneficiarias de las decisiones que adoptan en el ejercicio de las capacidades tributarias o de gestión.

En el gráfico 9 representamos la recaudación normativa de las comunidades de régimen común en 2011 por habitante ajustado en el eje horizontal, mientras que en el vertical aparece el PIB por habitante en el mismo ejercicio (15), de acuerdo con la Contabilidad Regional de España. El ajuste es

CUADRO N.º 5

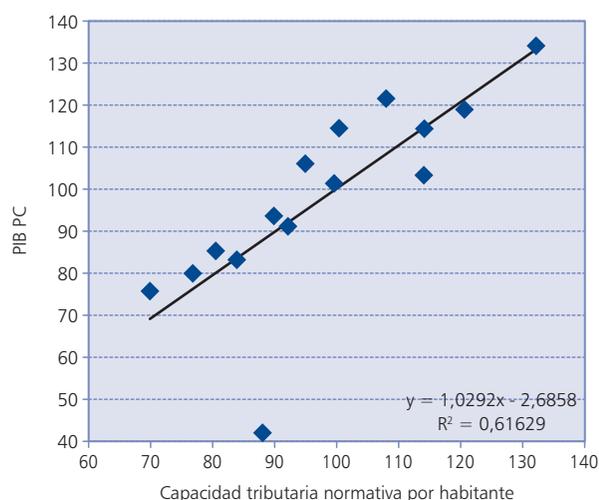
#### DESVÍO PARA CADA COMUNIDAD EN CADA FASE EN RELACIÓN CON LAS NECESIDADES DE GASTO. PORCENTAJE SOBRE LAS NECESIDADES DE GASTO, 2011

	Capacidad tributaria (normativa)	Statu quo	Financiación básica (CT + SQ)	Fondos de convergencia	Total
Cataluña .....	4,59	-4,49	0,10	0,17	0,26
Galicia .....	-3,21	7,71	4,50	0,26	4,76
Andalucía .....	-4,21	2,24	-1,96	-2,42	-4,39
Asturias .....	0,62	7,99	8,61	0,31	8,92
Cantabria .....	3,34	25,61	28,94	-3,05	25,89
La Rioja .....	0,32	19,34	19,66	-0,08	19,58
Murcia .....	-3,32	-1,29	-4,61	-0,43	-5,04
C. Valenciana .....	-1,06	-8,77	-9,83	4,79	-5,04
Aragón .....	2,03	9,31	11,35	-0,25	11,1
Castilla-La Mancha .....	-4,23	5,45	1,23	-2,70	-1,47
Canarias .....	-13,48	-0,48	-13,96	-1,52	-15,47
Extremadura .....	-6,27	18,11	11,84	-2,42	9,42
Baleares .....	4,97	-22,33	-17,36	18,32	0,96
Madrid .....	9,54	-6,62	2,92	-1,95	0,96
Castilla y León .....	-1,21	10,13	8,92	0,04	8,96
<b>CONJUNTO CC.AA.*</b>	<b>2,63</b>	<b>3,15</b>		<b>1,01</b>	<b>2,29</b>

Nota: (\*) Para el conjunto de las CC.AA. es el desvío absoluto (solo desviaciones positivas).

Fuente: Liquidación de 2009. Elaboración propia.

GRÁFICO 9  
**PIB POR HABITANTE EN 2011 Y CAPACIDAD TRIBUTARIA NORMATIVA POR HABITANTE EN 2011. COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



Fuentes: CRE y liquidación de 2011. Elaboración propia.

bueno, y tan solo Canarias, con un modelo fiscal propio, se desvía sensiblemente a la baja de la senda esperada (16). Por lo tanto, con algún matiz, si la financiación de las comunidades autónomas dependiese de su base fiscal propia, a igual presión tributaria la capacidad de gasto de cada comunidad

dependería directamente de su nivel de renta por habitante relativo y las diferencias serían significativas (17).

El modelo atribuye a cada comunidad, siguiendo los pasos de Alemania, un 25 por 100 de la recaudación normativa por tributos cedidos, mientras que el 75 por 100 restante nutre un fondo común que se distribuye con criterios de necesidad de gasto. El efecto inequitativo de la diversa capacidad tributaria se ve sensiblemente reducido por esa notable aportación al fondo común.

¿Cómo se distribuye por comunidades el desvío? La primera columna del cuadro n.º 5 nos indica el déficit o superávit de financiación para cada comunidad que supone este mecanismo. La ordenación sigue fielmente a la renta regional por habitante (18).

## 5. El efecto del Fondo de suficiencia global

Ya hemos observado que en 2009 el Fondo de suficiencia global suponía 7.638 millones de euros. Para calcular su importe en 2011 simplemente hay que aplicarle los ITE 09/11 (1,4934) y a continuación descontar los efectos de las modificaciones normativas adoptadas por la Administración Central que aportan más recursos a las comunidades autónomas (19), así como la corrección por la financiación de la policía autonómica de Cataluña. Además, en el cuadro n.º 6 hemos aplicado los ajustes por com-

CUADRO N.º 6

### REVISIÓN DEL IMPORTE DEL FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL EN 2011

	IMPORTE
Valor sin ajustes ni correcciones .....	10.226.278
Modificación del tipo de IVA .....	-1.625.500
Modificación del tipo del impuesto sobre labores del tabaco .....	-483.140
Compensación por la supresión del gravamen del impuesto de patrimonio .....	-1.034.867
Corrección por la financiación de la policía autonómica en Cataluña.....	-553.001
Suma de ajustes y correcciones .....	-3.696.509
Valor FSG en 2011, con ajustes y correcciones.....	6.529.769
Competencias no homogéneas .....	-5.111.092
Valor final FSG 2011 en términos de equidad .....	1.418.677

Fuente: Elaboración propia a partir de liquidación de 2009.

petencias no homogéneas, dejando el valor del FSG en 2011 en 1.418,6 millones de euros.

A pesar de la escasa cuantía del Fondo de suficiencia global, los sesgos que provoca son notables. En la segunda columna del cuadro n.º 5 observamos que a Cantabria este mecanismo le aporta un 25 por 100 adicional de recursos, mientras que a Baleares le hace perder un 22 por 100 de la financiación que le correspondería de acuerdo con las necesidades de gasto.

Otra forma de valorar ese sesgo es comparar la desigualdad de la financiación por habitante ajustado antes y después de su toma en consideración. El IG de la capacidad tributaria y el FGSPF conjuntamente toma un valor de 3,2 por 100. Cuando incorporamos el FSG, el valor del índice sube a 4,13 por 100 (un incremento de un 30 por 100).

El resultado de la acción conjunta de la capacidad tributaria (25 por 100) y el *statu quo* (FSG) sobre la equidad horizontal se muestra en la tercera columna del cuadro n.º 5. Los sesgos proceden en mucha mayor medida del *statu quo* de la capacidad tributaria diferencial ( $r = 0,89$  entre desvío del *statu quo* y desvío de la financiación básica).

## 6. La financiación básica y los fondos de convergencia

Los fondos de convergencia nacen como un elemento corrector final de los resultados del sistema. En esta misma publicación (Vilalta, 2015) se explican las características del Fondo de cooperación y del Fondo de competitividad. Nos limitaremos a analizar en qué medida nos acercan o alejan del reparto según las necesidades de gasto.

El primer Fondo, el de cooperación, asigna en 2011 recursos a once comunidades: todas las de menor renta por habitante, además de otras como La Rioja o Aragón, de reducido dinamismo demográfico. Aunque ha sido percibido como un fondo de desarrollo regional (Vilalta, 2015), no lo es por los criterios de selección de comunidades o de asignación de recursos ni tampoco por la ausencia de condicionalidad en su uso. Es preferible verlo como un puro producto de la negociación, con el objeto de ampliar el consenso sobre el modelo. Claramente, el Fondo de cooperación no tiene por qué producir un efecto de convergencia y beneficia sobre todo a las comunidades de menor dinamismo poblacional.

El segundo Fondo, el de competitividad, tiene como beneficiarias a aquellas comunidades que muestran un índice de financiación homogénea por habitante ajustado (20) inferior a la media o al índice de capacidad fiscal. El horizonte de convergencia es así doble, produciendo un ajuste hacia la media para las comunidades más pobres y una ordenación de las comunidades más ricas según su capacidad fiscal.

Las comunidades beneficiarias son seis: Murcia, Comunidad Valenciana y Canarias, con un índice de financiación por habitante ajustado inferior a la media; y Cataluña, Baleares y Madrid, con un índice inferior a su capacidad fiscal, y que en el caso de Baleares también es inferior a la media. El reparto se efectúa de acuerdo con la población ajustada, en sucesivas rondas hasta agotar el fondo.

En la cuarta columna del cuadro n.º 5 vemos los efectos de los dos fondos de convergencia en términos de equidad horizontal. Baleares y Comunidad Valenciana son las grandes beneficiarias, con un nutrido grupo de comunidades que experimentan un notable ajuste negativo. Los fondos de convergencia corrigen solo muy parcialmente los desvíos previos. De hecho, actúan contra la convergencia en financiación igual por habitante ajustado en ocho de las quince comunidades consideradas, y de forma muy intensa en Andalucía y Castilla-La Mancha; y operan en sentido correcto, pero con una intensidad mucho menor de la necesaria, en Cantabria, La Rioja, Aragón, Extremadura o Castilla y León.

El Índice de Gini de los recursos finales del sistema es del 3,29 por 100, sensiblemente inferior tanto al del modelo anterior para 2009 como al del modelo vigente en ese año. Los fondos de convergencia se limitan, en términos agregados, a recuperar el nivel de desigualdad anterior a la consideración del *statu quo*.

## V. LOS MODELOS DE OTROS PAÍSES FEDERALES APLICADOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

En este apartado simularemos la operativa de los sistemas de nivelación de cuatro estados federales —o su ausencia, como en Estados Unidos— para el caso de las comunidades de régimen común en España. Algunos autores han tratado de replicar el modelo canadiense o alemán con los datos de las comunidades autónomas españolas (Utrilla y Herrero,

2003; Cantarero, 2005). Con datos del ejercicio 1999, ambas aproximaciones concluyen que, frente al vigente, el modelo canadiense beneficiaría a Baleares, Madrid, Cataluña, Valencia y Murcia; con el modelo alemán tendríamos los mismos beneficiarios, menos Murcia. Nos apoyaremos en estos precedentes, así como en Lago y Fernández (2014b), ampliando los ejemplos a Estados Unidos y Australia (21); utilizaremos los datos de 2011, con valores per cápita basados en habitantes reales y competencias homogéneas (22). Carecemos de la información precisa para simular con exactitud los cuatro modelos. Nos contentaremos con utilizar sus objetivos de nivelación a partir de las características propias del modelo español de 2009 (véase Anexo).

En el cuadro n.º 7 recogemos los resultados para cinco variables: la reducción en porcentaje de la desviación estándar de los valores por habitante, cuando pasamos de la capacidad tributaria al resultado final; la correlación ordinaria y de Spearman de los resultados de los modelos con la capacidad tributaria por habitante, en términos normativos (CTNpc), y con las necesidades de gasto por habitante.

De los resultados obtenidos en las simulaciones resalta que el modelo español muestra una limitada capacidad de nivelación, con una dispersión solo inferior a «Estados Unidos». Las dos correlaciones ordinarias evidencian con claridad el carácter híbrido del modelo español, que presenta una correlación positiva aunque baja de sus resultados con la capacidad tributaria inicial y solo ligeramente mejor con las necesidades de gasto. Ninguna de las simulaciones arroja mejores resultados que España en 2011 de forma simultánea en ambas correlaciones. Por lo

tanto, es posible igualar los recursos finales por habitante y respetar mejor la distribución inicial de capacidad fiscal, pero aumentando la distancia con las necesidades relativas de gasto, como en «Alemania 1» (23); es posible también igualar sensiblemente los recursos finales por habitante y respetar plenamente las necesidades de gasto, pero a costa de alejarse de la distribución inicial de capacidad fiscal, como en «Australia». El trilema de la nivelación carece de solución única. Debemos elegir la característica que sacrificamos de las tres a considerar.

En el cuadro n.º 8 mostramos los resultados de las simulaciones para cada comunidad autónoma, en valores por habitante, comparándolos con la media. A su vez, en el cuadro n.º 9 contrastamos los resultados con los datos de España en 2011, para indicar qué comunidades ganarían o perderían. Algunas conclusiones no sorprenden: el esquema estadounidense beneficia a las comunidades de superior renta por habitante, que en cambio salen peor paradas, en general, con la aplicación del modelo «Alemania 2». Destaca en cambio que siete comunidades (tres uniprovinciales y cuatro de renta baja o media con un nivel elevado de envejecimiento de la población) pierdan en todas las simulaciones. Se trata de un fuerte indicio del carácter arbitrariamente inequitativo del modelo español vigente. Los resultados, como hemos visto, dependen en exceso del *statu quo* previo.

¿Qué sucede cuando reducimos el peso del criterio de necesidad de gasto para elevar el de atención a la capacidad financiera autónoma? Los cambios en los valores de los índices de financiación de las comunidades cuando pasamos de «Alemania 1» a «Canadá» y «Estados Unidos» nos ofrecen algunas

CUADRO N.º 7

## COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL MODELO

	España 2011	Estados Unidos	Canadá	Alemania 1	Alemania 2	Australia
Reducción de las diferencias .....	49,51	20,65	58,37	88,14	66,43	83,64
Correlación con CTNpc .....	0,34	0,99	0,79	0,66	-0,61	-0,33
Correlación con NGpc .....	0,52	-0,34	-0,51	-0,51	0,17	1,00
Correlación de Spearman con CTNpc .....	0,32	1,00	0,91	0,97	-0,62	-0,18
Correlación de Spearman con NGpc .....	0,564	-0,18	-0,28	-0,16	-0,05	1,00

## Notas:

1. Reducción de las diferencias: Caída porcentual de la DS de los resultados, en relación con la DS de la CTNpc.
2. Correlación con capacidad tributaria normativa por habitante (CTNpc): Coeficiente de correlación de los resultados finales por habitante con la CTNpc de cada comunidad.
3. Correlación con necesidades de gasto por habitante (NGpc): Coeficiente de correlación de los resultados finales por habitante con los resultados por habitante para la simulación Australia.
4. Correlación de Spearman con CTNpc: Coeficiente de correlación de Spearman de los resultados finales por habitante con la CTNpc de cada comunidad.
5. Correlación de Spearman con NGpc: Coeficiente de correlación de Spearman de los resultados finales por habitante con los resultados por habitante de la simulación Australia.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 8

**RESULTADOS DE LAS SIMULACIONES PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
(Valores por habitante, media de las comunidades de régimen común)**

	CAPACIDAD FISCAL		RECURSOS TOTALES POR HABITANTE				
	España 2011	España 2011	Estados Unidos	Canadá	Alemania 1	Alemania 2	Australia
Madrid.....	134,18	95,51	129,13	121,94	106,97	94,81	94,57
Baleares.....	121,69	100,82	118,31	110,59	98,01	86,87	99,89
Cataluña.....	119,13	99,40	116,09	108,27	102,66	90,99	99,14
Aragón.....	114,61	116,32	112,17	104,16	100,95	89,48	105,21
Cantabria.....	114,40	124,27	111,99	103,97	100,70	105,61	99,78
Asturias.....	106,65	112,60	105,27	96,92	98,00	103,22	103,80
La Rioja.....	103,16	120,65	102,25	93,76	97,72	86,61	101,72
Castilla y León.....	101,47	116,27	100,78	92,22	97,64	102,91	107,15
C. Valenciana.....	93,73	93,58	94,07	91,40	97,62	104,52	98,32
Galicia.....	91,17	110,91	91,85	91,40	97,61	102,88	106,13
Castilla-La Mancha ...	85,44	103,42	86,88	91,40	97,59	106,14	104,91
Murcia.....	83,54	93,14	85,23	91,40	97,59	104,50	97,81
Andalucía.....	79,90	93,89	82,08	91,40	97,57	106,12	98,01
Extremadura.....	76,17	114,50	78,85	91,40	97,57	107,75	105,10
Canarias.....	42,23	88,24	59,70	91,40	97,58	104,49	103,50
<b>TOTAL.....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Ds.....	22,87	11,55	18,14	9,52	2,71	7,68	3,74

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 9

**GANADORES Y PERDEDORES EN RELACIÓN CON EL MODELO DE FINANCIACIÓN VIGENTE EN ESPAÑA.  
CAMBIOS EN EL NIVEL RELATIVO DE RECURSOS POR HABITANTE**

	Estados Unidos	Canadá	Alemania 1	Alemania 2	Australia
Andalucía.....	-13,99	-2,49	3,68	12,23	4,11
Aragón.....	-1,71	-12,17	-15,37	-26,85	-11,11
Asturias.....	-5,95	-15,68	-14,60	-9,38	-8,79
C. Valenciana.....	0,15	-2,19	4,03	10,94	4,74
Canarias.....	-46,01	3,16	9,34	16,25	15,26
Cantabria.....	-9,87	-20,30	-23,58	-18,66	-24,49
Castilla y León.....	-14,80	-24,06	-18,63	-13,37	-9,12
Castilla-La Mancha.....	-17,98	-12,02	-5,82	2,72	1,49
Cataluña.....	19,73	8,87	3,25	-8,42	-0,26
Extremadura.....	-38,33	-23,10	-16,94	-6,75	-9,40
Galicia.....	-19,74	-19,51	-13,30	-8,03	-4,78
Baleares.....	20,86	9,76	-2,81	-13,95	-0,93
La Rioja.....	-17,49	-26,90	-22,93	-34,04	-18,93
Madrid.....	38,67	26,43	11,46	-0,70	-0,94
Murcia.....	-9,61	-1,74	4,45	11,36	4,67

Fuente: Elaboración propia.

respuestas. Estas tres simulaciones muestran una correlación similar, aunque baja, con «Australia», mientras difieren significativamente en el grado de redistribución. Tienen lugar dos efectos independientes. Por una parte, cuanto menor es la intensidad redistributiva mayor es el descenso relativo de los índices de las regiones de menor nivel de renta

por habitante, lo que parece natural. Por otra, la desconsideración de las necesidades relativas afecta negativamente sobre todo a aquellas comunidades que presentan una financiación final por habitante superior a la media (Castilla y León, Galicia, Aragón, Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias, Canarias, La Rioja), mientras que beneficia al resto. Este efecto

es más marcado y general que el anterior, y ocurre inclusive en aquellos casos en que los cambios son neutros en términos de redistribución.

El tratamiento homogéneo de los desiguales es el coste primordial de la exigencia de no reordenación de las comunidades. Afecta tanto a las más prósperas (Aragón, La Rioja) como a las de menor renta per cápita relativa (Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia). Pero si el modelo no iguala perfectamente los recursos por habitante, las primeras podrán contar con capacidades adicionales para hacer frente, aunque de forma imperfecta, a las exigencias de costes; mientras que las últimas padecerán un doble déficit: menor capacidad fiscal relativa y mayores costes. De forma simétrica, las comunidades de menores costes relativos y mayor capacidad tributaria relativa son las más beneficiadas cuando nos alejamos de las necesidades de gasto establecidas en la reforma de 2009. Madrid es el ejemplo más destacado.

## VI. CONCLUSIONES

El modelo vigente es un híbrido, que no respeta el orden de las autonomías según su capacidad fiscal, no se ajusta bien a las necesidades de gasto ni tampoco aproxima intensamente sus recursos por habitante. Ha intentado conciliar fines alternativos (parcialidad de la nivelación y ordinalidad; aproximación de los recursos por habitante; respeto a las necesidades de gasto; garantía del *statu quo*) situándose en una tierra de nadie que corre el riesgo de descontentar a casi todos y de producir resultados difíciles de explicar según una lógica de equidad —y, por lo tanto, de eficiencia—. El modelo de 2009 produce resultados arbitrariamente inequitativos, por la acumulación de fines contrapuestos, que dan lugar a la aplicación sucesiva de mecanismos que corrigen parcialmente a los anteriores.

El índice de necesidad de gasto, que se emplea para distribuir los recursos del FGSPF, no determina los resultados del modelo en el año base (2009), pues estos dependen del *statu quo* previo, la distribución de los recursos adicionales integrados en el FS y de los fondos de convergencia. El desvío de la equidad horizontal es considerable. Además, el índice de necesidad de gasto juega un papel menor y parcial en la evolución temporal de los recursos de cada comunidad. Para que los recursos de una comunidad por habitante ajustado aumenten en términos absolutos a lo largo del tiempo, o bien su

participación en la recaudación territorializada crece más que sus necesidades de gasto, o bien lo hacen los recursos tributarios generales que integran el FGSPF (24).

Y para que la financiación por habitante ajustado de una comunidad mejore en términos relativos a lo largo del tiempo debe mejorar su recaudación autónoma por unidad de necesidad más que la del conjunto, o evolucionar sus necesidades de forma menos dinámica. Para el periodo 1999-2011 son las comunidades con menor dinamismo poblacional las que hubiesen resultado más favorecidas de estar vigente este modelo. Este resultado se obtiene también para el periodo 2009-2011.

Sin duda, el modelo ha mejorado ligeramente la equidad en el año base en relación con el modelo de 2001, tanto por el reparto de fondos adicionales (nuevo *statu quo*) como por la acción de los fondos de convergencia, pero se mantiene una considerable dispersión de posiciones en relación con el resultado de la equidad horizontal implícita, tanto en 2009 como en 2011. Esos sesgos podrían corregirse con un movimiento limitado de recursos, ya que son las pequeñas comunidades las más favorecidas. El desvío es provocado, en primer lugar, por el *statu quo ante* y, en segundo lugar, por la capacidad tributaria autónoma. Afortunadamente, los sesgos no tienen lugar para cada comunidad en el mismo sentido. La capacidad tributaria autónoma se establece con criterios normativos. Por lo tanto, la ventaja (o desventaja) que otorgue a cada comunidad dependerá de su nivel de renta por habitante relativa. Mientras que para el *statu quo ante* ha sido muy importante la capacidad negociadora. Las comunidades pequeñas han podido ser contentadas con una menor cantidad de recursos.

Los fondos de convergencia presentan problemas de diseño y de resultados. En el Fondo de competitividad, por introducir un horizonte de convergencia doble: la media de las comunidades en el caso de las de menor renta por habitante; una versión de la ordinalidad para las más ricas. En cuanto a los resultados, actúa correctamente, en términos de equidad horizontal en los casos más extremos, aunque no siempre con la intensidad debida; pero también aleja a otras comunidades de la financiación igual por habitante ajustado. En último extremo, es una constatación del fracaso en la asignación de los recursos básicos. El Fondo de cooperación es un puro producto de la negociación, entendible solo en términos de ampliación del consenso.

Cualquier reforma del modelo tiene que comenzar por clarificar los objetivos perseguidos antes de entrar en el diseño de los mecanismos. Singularmente, definir la intensidad de la nivelación. En nuestra opinión, debería optarse por una nivelación integral, reforzando el principio de equidad horizontal, entendido como igualación de la financiación regional por habitante ajustado con homogeneidad competencial. Este resultado se obtendría asignando una proporción superior de los recursos totales (idealmente todos) en función del índice de necesidades de gasto, de aplicación transparente y fácil comprensión. La homogeneidad de las comunidades de régimen común permite en el caso de España, a diferencia de Australia, que el respeto a las necesidades de gasto produzca resultados no muy alejados de la pura igualdad de recursos por habitante entre regiones; y que además pueda obtenerse por medio de un limitado volumen de transferencias. Dicho de otra manera, si queremos igualdad «formal», la igualdad «real» es una buena aproximación; y la igualdad «formal» supone un mejor ajuste a las necesidades de gasto que, por ejemplo, el modelo híbrido actual.

Sería posible, sin necesidad de incrementar los recursos aportados por la Administración General del Estado, reforzar el FGSPF, simplemente reduciendo de forma progresiva, a lo largo de un periodo de 5 años, tanto el FSG como los fondos de convergencia, e integrando los recursos así liberados en el FGSPF (que debería cambiar su nombre para denominarse Fondo de Garantía de Servicios Públicos). De esta forma se corregiría la más notable fuente de inequidad del sistema (el *statu quo ante*) y sería cada vez menos necesaria la actuación de fondos correctores finales.

El índice de necesidad de gasto es una primera aproximación razonable a las características diferenciales de costes y demanda de las comunidades autónomas. Posee la ventaja de generar escasas variaciones sobre los valores per cápita pero, al mismo tiempo, ajustarse bien a los cambios demográficos a lo largo del tiempo. Sería posible una actualización anual de los valores a aplicar para trasladar con rapidez a la financiación los cambios en las condiciones económico-sociales.

Colocar este índice en el centro de la asignación de recursos concentraría el debate sobre la composición de las variables que lo integran y su ponderación. Será preciso analizar con más detenimiento y precisión la formación del índice, con la creación de un grupo de trabajo específico en el Consejo de Po-

lítica Fiscal y Financiera que formule una propuesta técnica, a partir de la que se debe generar un consenso político amplio.

Esta propuesta debería incluir también algunas mejoras en términos dinámicos. Dado que la evolución de los recursos globales sigue la pauta de los ingresos tributarios del Estado, si estos crecen poco (o decrecen), cambios muy intensos de las necesidades de gasto en algunas comunidades pueden producir una reducción de la financiación por habitante ajustado en las otras comunidades, de carácter absoluto. Para evitarlo debería crearse un fondo que suavizase estas variaciones bruscas.

Nuestro análisis indica también las dificultades de introducir cambios en el modelo. Algunas de las regiones se resistirán al cambio, por cuanto resultarán perjudicadas por la minoración del FSG o de los fondos de convergencia. Las comunidades beneficiadas por una variante en particular tienden a ser minoría. Por ejemplo, el paso a un modelo basado completamente en las necesidades de gasto solo contará con cinco comunidades beneficiadas, y doce perjudicadas.

La posición de algunas comunidades de régimen común (singularmente Cataluña, Madrid, Baleares) dificultará una reforma en el sentido propuesto si no incorpora alguna dimensión de ordinalidad. Se aducirán además razones legales (el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, la sentencia sobre esa norma del Tribunal Constitucional) y la necesidad de dar una respuesta al desafío político propuesto por una parte significativa de la sociedad catalana. Ya en el modelo actual, la asignación de una cuarta parte de la capacidad tributaria propia en términos normativos a cada comunidad provoca que la nivelación sea parcial y que resulten favorecidas —bien es cierto que otros mecanismos distorsionan con posterioridad ese sesgo— las regiones de superior renta por habitante. Con todo, una reforma del modelo que mantuviese ese mecanismo y asignase el resto de los recursos de acuerdo con el índice de necesidades de gasto mejoraría la situación actual en transparencia y equidad.

#### NOTAS

(1) Por ejemplo, las cláusulas de *statu quo* prolongaban las desigualdades de partida.

(2) «El refuerzo de la equidad se instrumenta básicamente a través del nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el cual garantiza que, en cumplimiento del artículo 158.1 de la Constitución y del decimoquinto de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, todas las Comunidades Autónomas van

a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, no solo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro. También contribuyen a incrementar la equidad en el sistema los Fondos de Convergencia...». Veremos que estas promesas se cumplen muy parcialmente.

(3) Sin embargo, la comparación con otros lugares en los que se aplican esquemas similares (Australia, los territorios canadienses) indica que la homogeneidad es mayor en España (FERNÁNDEZ y LAGO, 2014).

(4) El peso del gasto autonómico en educación sobre el total (descontada la deuda pública) es del 25,7 por 100 en 2011. Pero incluye también la financiación de las universidades.

(5) Las más relevantes: las actuaciones de carácter general, algunos servicios públicos básicos (justicia, seguridad), la construcción de infraestructuras, la promoción de sectores productivos, la cultura y la investigación.

(6) Posiblemente una proporción próxima al 20 por 100 sería más razonable, sobre todo al tomar en consideración la financiación afectada.

(7) Con un Índice de Gini ponderado por la población de un 2,07 por 100.

(8) En el año 2011, un 72 por 100 de los recursos totales del sistema a competencias homogéneas.

(9) La dinámica de los recursos del Fondo de garantía, por su parte, depende de la evolución de la capacidad tributaria normativa del conjunto de las comunidades y de la actualización por medio del índice ITE de los fondos inicialmente aportados por el Estado. Ambos factores de actualización debieran ser prácticamente coincidentes. Hemos simplificado así ligeramente la formulación.

(10) Este mecanismo de seguro actuará ahora con mayor fuerza en las comunidades que dependen más del FGSPF (las de menor renta por habitante).

(11) Esto también quiere decir que si la población ajustada de la comunidad evoluciona por debajo de la del conjunto, aunque crezca, los recursos atribuidos a esa comunidad por este mecanismo pueden caer, siempre que el ITE evolucione en la línea del IP.

(12) Este análisis parte de las rentas primarias y no de las rentas disponibles: el envejecimiento supone una proporción superior de jubilados con derecho a pensión, lo que tiende a elevar el ingreso promedio y no a reducirlo.

(13) Los cambios en la participación en los fondos de convergencia los veremos después. Dado el limitado periodo temporal objeto de análisis hay que observar con cautela las conclusiones.

(14) Utilizaremos a partir de aquí el Índice de Gini ponderado por la población para medir la desigualdad. En todos los casos los valores son más reducidos que los indicados por la desviación típica. Las comunidades que más se alejan de la media tienen una reducida dimensión demográfica.

(15) Cambiar el PIB por habitante por la renta disponible por habitante o sustituir el índice de capacidad tributaria por habitante ajustado por el mismo indicador por habitante no mejora el ajuste.

(16) También Asturias, Cantabria y Baleares presentan un sesgo estimable. Quizá en Baleares el consumo y las propiedades de los no residentes ejerzan un fuerte impacto; mientras que en Asturias cabe pensar en el efecto de las transferencias públicas a familias.

(17) Con un IG del 13,8 por 100, que multiplica por cuatro los valores de los resultados finales del modelo.

(18) Con la ya anotada excepción de Canarias.

(19) El efecto de la subida de los tipos del IVA en IVA e ITP y AJD, el efecto de la modificación de tipos en el impuesto sobre labores del tabaco y la compensación por el gravamen del impuesto sobre el patrimonio.

(20) Calculado para la selección de beneficiarias de una forma particular.

(21) Una explicación del funcionamiento de los distintos sistemas puede verse en DE LA FUENTE y GUNDÍN (2008) y, de forma más sucinta, en LAGO y FERNÁNDEZ (2014b).

(22) Utilizamos datos por habitante y no por habitante ajustado.

(23) Alemania 1 es el modelo alemán antes de la última fase de nivelación vertical extraordinaria hacia las regiones menos desarrolladas; Alemania 2 incorpora esta última fase.

(24) El resultado global será la combinación de estos dos elementos, con la proporción que tengan en cada comunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBOUY, D. (2012), «Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization», *Journal of Public Economics*, 96(9-10): 824-839.

BOADWAY, R. (2006a), «Intergovernmental redistributive transfers», en E. AHMAD y G. BROSI, *Handbook of fiscal federalism*, Edward Elgar, pp. 355-380.

— (2006b), «Two Panels on Two Balances», *Policy Options*, 27(9): 40-45.

BOADWAY, R., y SHAH, A. (Eds.) (2007), «Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice». Public Sector Governance and Accountability Series, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

BOSCH I ROCA, N. (2012), «La financiación autonómica: presente y futuro», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 133.

BUCHANAN, J.M. (1949), «Federalism and Fiscal Equity», *American Economic Review*, 40(4): 583-599 (septiembre de 1950).

— (1952), «Federal Grants and Resource Allocation», *Journal of Political Economy*, 60(junio): 208-217.

— (2002), «Fiscal equalization revisited», Equalization: Welfare Trap or Helping Hand? Paper Conference, n.º 1, AIMS.

CANTARERO, D. (2005), «Autonomía y nivelación fiscal en las haciendas multijurisdiccionales: una perspectiva comparada», *Revista de Estudios Regionales*, 74: 177-195.

COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION (CGC) (2010a), Report on GST Revenue Sharing Relativities, 2010 Review, vol. 1. *Main Report*, Australia Government.

— (2010b), Report on GST Revenue Sharing Relativities, 2010 Review, vol. 2. *Assessment of State Fiscal Capacities*, Australia Government.

— (2010c), Report on GST Revenue Sharing Relativities, 2010 Review, vol. 3. *Supporting Information*, Australia Government.

CONGRESS BUDGETARY OFFICE (CBO) (2013), *Federal Grants to State and Local Governments*, Congress of the United States, marzo.

COURCHENE, Th. (2007), «A Blueprint for Fiscal Federalism», *Policy Options*, 28(4): 16-24.

DE LA FUENTE, A. (2010), «El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195(4): 91-138.

<p>— (2012), «El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010». Mimeo.</p> <p>DE LA FUENTE, A., y GUNDÍN, M. (2008), <i>La financiación regional en España y en cuatro países federales</i>, CIEF-Fundación Caixa Galicia.</p> <p>GARCIMARTÍN, C.; DÍAZ DE SARRALDE, S., y RUIZ-HUERTA, J. (2011), «La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de convergencia», <i>Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública</i>, 197(2): 67-85.</p> <p>GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) (2012), <i>Grants to State and local Governments: An Overview of Federal Funding Levels and Selected Challenges</i>, United States Government Accountability Office, septiembre.</p> <p>GRUPO DE TRABAJO DE ANÁLISIS DEL GASTO SANITARIO (2005), <i>Informe del Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario</i>, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.</p> <p>JIN, H.; QIAN, Y., y WEINGAST, B.R. (2005), «Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style», <i>Journal of Public Economics</i>, 89(9-10): 17-19.</p> <p>KESLLER, A.S., y LESSMAN, C. (2009), «Interregional Distribution and Regional Disparities: How equalization does (not) work». 9<sup>th</sup> International Conference of the Association of Public Economic Theory, Seúl. Mimeo-grafiado.</p> <p>LAGO, S. (2002), «Nivelación interterritorial e ineficiencia de las decisiones presupuestarias: reflexiones para el caso español», <i>Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública</i>, 162(3): 79-97.</p> <p>LAGO, S., y FERNÁNDEZ, X. (2014a), «Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 238 (enero-febrero).</p> <p>— (2014b), «Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado y algunas enseñanzas para España». <i>Documentos de Trabajo</i>, Funcas.</p>	<p>Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (BOE de 19 de diciembre).</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y SEARLE, B. (2008), <i>Fiscal Equalisation: Challenges in the Design of intergovernmental Transfers</i>, Springer.</p> <p>OATES, W. (1972), <i>Fiscal Federalism</i>, Harcourt Brace Jovanovich.</p> <p>PADRÓS, C. (2013), «El modelo federal de relaciones financieras y de igualación financiera entre estados», REAF, 17(abril): 11-70.</p> <p>PETCHEY, J., y LEVTCHENKOVA, S. (2008), «Fiscal Capacity Equalisation and Economic Efficiency: the Case of Australia», en J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y B. SEARLE, <i>Fiscal Equalisation: Challenges in the Design of intergovernmental Transfers</i>.</p> <p>SHAH, A. (2007), «A Practitioner's Guide for Intergovernmental Fiscal Transfers», en R. BOADWAY y A. SHAH (Eds.), <i>Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice</i>.</p> <p>TIEBOUT, Ch.M. (1956), «A pure theory of local expenditures», <i>Journal of Political Economy</i>, 64: 416-424.</p> <p>UTRILLA, A., y HERRERO, A. (2003), «La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense». X Encuentro de Economía Pública, 5, 6 y 7 de febrero, Tenerife.</p> <p>VILALTA FERRER, M. (2015), «La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: Un análisis del grado de progresividad», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 143: 132-151.</p> <p>WERNER, J. (2008), «Fiscal Equalisation among the states in Germany». Institut of Local Public Finance.</p> <p>ZABALZA, A. (2007), «La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña», <i>Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública</i>, 181(2): 119-161.</p>
--	---

## ANEXO

### LAS SIMULACIONES

En Estados Unidos no existe un sistema federal de nivelación pero existen más de 200 programas federales (GAO, 2012; CBO, 2013) con cierto grado de condicionalidad, y que suponen una tercera parte de los recursos de los estados. Su distribución muestra una ligera correlación positiva con la renta por habitante de cada estado. Nos aproximamos a este modelo al asignar la totalidad de la capacidad tributaria normativa a cada comunidad autónoma (87,2 por 100 de los recursos totales contemplados). Los restantes recursos integrados en el modelo de financiación (un 12,8 por 100 del total) los distribuimos en función del número de habitantes.

El modelo canadiense (puede verse una explicación muy detallada en Groupe D'experts, 2006; ver también, Boadway, 2006a, y Courchene, 2007) opta por una nivelación parcial con fondos federales, que sitúa en la media inicial a las regiones de menor capacidad fiscal sin detraer recursos de aquellas que se sitúan por encima del promedio. Hemos optado por mantener la totalidad de la capacidad financiera en cada región, utilizando los recursos que el Gobierno central introduce en ese año en el modelo para suplementar a las comunidades con valores inferiores hasta el promedio. Los recursos sobrantes los distribuimos proporcionalmente a ese resultado, manteniendo así las diferencias.

El modelo alemán (Werner, 2008; Padrós, 2013) parte de diferencias notables en los recursos propios para cada Estado que se reducen sensiblemente, aun manteniendo el orden inicial, por medio de dos rondas de nivelación, primero con recursos de los estados y después con fondos federales. Partimos de esta situación en la simulación del modelo alemán 1: a la capacidad tributaria de cada comunidad restamos los ingresos por IVA. Estos recursos se distribuyen entre las autonomías en función de la población (un 75 por 100) o la distancia en capacidad fiscal con la media (un 25 por 100), con una reducción significativa de las diferencias por habitante. A continuación restamos recursos de las autonomías con una capacidad fiscal restante superior a la media, sin que en ningún caso se elimine más del 60 por 100 del exceso y con un tipo de gravamen progresivo, por tramos. Los recursos obtenidos se distribuyen para conseguir reducir la misma proporción de la distancia en relación con la media de las comunidades beneficiarias. La dispersión vuelve a ser reducida sustancialmente, hasta una DS de 2,7. Como existen recursos sobrantes, se distribuyen proporcionalmente a los ya asignados a las comunidades por distintas vías, para mantener las diferencias relativas.

En el caso alemán existe una última ronda de nivelación, en función del Pacto de Solidaridad II, que beneficia a las regiones con menor nivel de renta. Para aproximarnos a sus efectos (modelo alemán 2) dirigimos el 11,36 por 100 de los recursos totales hacia las regiones de menor renta por habitante relativa, en función de la población de las mismas, modulada con la distancia del ingreso per cápita al promedio. La dispersión de resultados aumenta pero, sobre todo, obtenemos un orden inverso a la capacidad fiscal inicial.

Por último, el caso australiano es de nivelación integral (CGC, 2010a, 2010b y 2010c; Petchey y Levchenkova, 2008), en función de las necesidades de gasto. Para aproximar el caso español simplemente aplicamos los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales al conjunto de los recursos. Supone una atención íntegra a las necesidades de gasto.



---

COLABORACIONES

**IV.**  
**OTROS RETOS: ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA,  
TRANSPARENCIA Y RÉGIMEN FORAL**

## Resumen

En este artículo analizamos la conexión entre los mecanismos de disciplina fiscal y el sistema de financiación en un contexto de descentralización, ofreciendo una reflexión para el caso de España. Mantener una relación estrecha y estable entre competencias de ingresos y gastos de los gobiernos subcentrales (corresponsabilidad fiscal) es importante para la disciplina fiscal, en el marco de un sistema de financiación cuyos elementos fundamentales tengan carácter estable y evolución previsible. Asimismo, las reglas fiscales pueden ser un instrumento disciplinador, pero ello requiere mecanismos de supervisión, corrección y sanción lo más automáticos y objetivos posibles. Adicionalmente, el diseño institucional español debería contar con un marco claro y transparente de resolución de crisis.

*Palabras clave:* reglas fiscales, disciplina presupuestaria, corresponsabilidad fiscal.

## Abstract

We study the link between fiscal discipline and financial arrangements in a fiscally decentralized framework, and provide some thoughts for the Spanish case. We argue that fiscal correspondence (or vertical balance) between revenues and expenditures is a determinant of fiscal discipline, and has to be embedded in a national architecture that is of a stable nature. Likewise, fiscal rules can be conducive to fiscal discipline but it requires ex-ante and ex-post mechanisms, including pre-emptive and corrective instruments which operate as automatically and objectively as possible. The current fiscal framework in Spain would benefit from a well-defined and transparent mechanism to resolve subnational fiscal crises.

*Key words:* fiscal rules, budgetary discipline, fiscal correspondence.

*JEL classification:* H10, H70.

# REGLAS FISCALES, DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL (\*)

Pablo HERNÁNDEZ DE COS

Javier J. PÉREZ

*Servicio de Estudios, Banco de España*

## I. INTRODUCCIÓN

COMO en otros países desarrollados, la crisis económica ha venido acompañada en España de un fuerte deterioro de la situación de las finanzas públicas. Este deterioro ha sido generalizado entre las Administraciones Públicas (gráficos 1 y 2). No obstante, dado el elevado grado de descentralización existente en nuestro país, la situación de las finanzas de las comunidades autónomas ha recibido especial atención y su acceso a los mercados se ha visto dificultado en determinados momentos de estrés financiero. De hecho, en la actualidad, la mayoría de las comunidades se encuentran bajo el paraguas de un conjunto de fondos de liquidez extraordinarios proporcionados por el Gobierno central (1), que se crearon precisamente para afrontar las dificultades de dichas administraciones para acceder a los mercados para financiarse o para atender de manera regular sus pagos con los proveedores del sector privado.

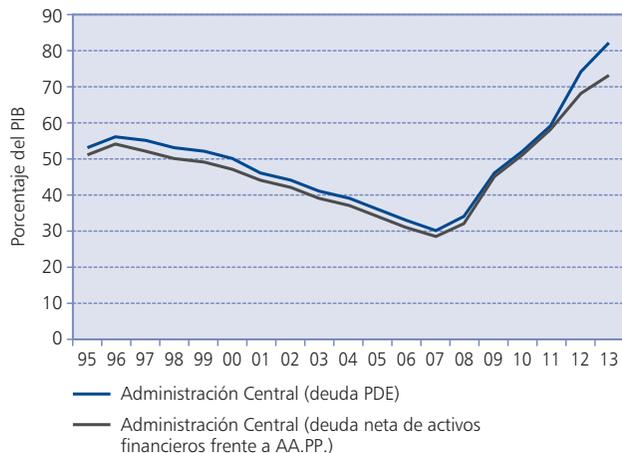
La experiencia reciente de España no es un caso aislado en el panorama internacional. En el pasado se han producido de manera habitual crisis fiscales de las haciendas subcentrales en otros países que, en muchos casos, se han afrontado con la intervención directa del nivel central de Gobierno (véanse, entre otros, Inman, 2010, o Feibelman, 2002). La principal cuestión que se plantea

la literatura económica en relación con estas situaciones es que, si los agentes económicos internalizan este comportamiento de las administraciones centrales y subcentrales, se pueden generar incentivos (problema clásico de riesgo moral) para que estas últimas se comporten de manera indisciplinada (2). Así, los marcos institucionales de los diferentes países descentralizados reflejan (y la literatura académica ha propuesto) diferentes sistemas para tratar de evitar que ocurra una crisis fiscal regional y/o para enfrentarse a ella en el caso de que se llegue a materializar.

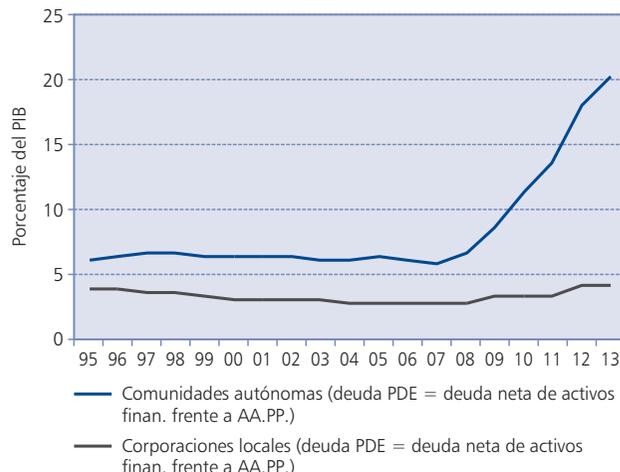
Se pueden identificar tres elementos clave en este debate. El primero es el grado de corresponsabilidad fiscal de los niveles subcentrales, esto es, la capacidad de la que disponen para cubrir con ingresos propios, sobre los que tienen capacidad normativa, su flujo regular de gastos. Este aspecto está íntimamente relacionado con el problema del diseño del sistema de financiación autonómico. El segundo elemento a considerar es el reconocimiento de que las perturbaciones económicas afectan al presupuesto, desestabilizándolo. La operativa de los estabilizadores automáticos se complementa con fondos de estabilización (*rainy day funds*) y/o el recurso a la deuda pública, que actúan absorbiendo dichas perturbaciones y permitiendo la provisión continuada de los servicios públicos sin tener que recurrir,

**GRÁFICO 1  
DEUDA PDE POR SUBSECTORES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA**

**A) Administración Central**



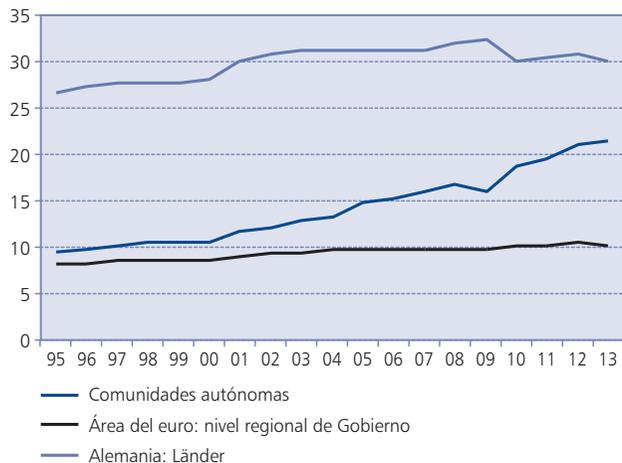
**B) Comunidades autónomas y corporaciones locales**



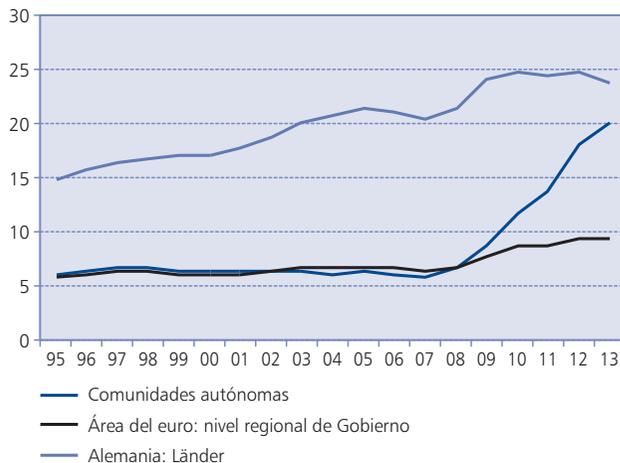
Fuentes: Banco de España y Eurostat.

**GRÁFICO 2  
DEUDA PDE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL CONTEXTO EUROPEO**

**A) Porcentaje del total de deuda de las AA.PP.**



**B) Porcentaje del PIB**



Fuentes: Banco de España y Eurostat.

idealmente, a cambios bruscos de carácter estructural en las fuentes de ingreso o en el ajuste brusco de determinadas partidas de gasto. Estos mecanismos de seguro pue-

den tener un carácter centralizado o descentralizado (3), y su diseño y operativa no es independiente del sistema de financiación autonómica, dado que depende del

grado de responsabilidad fiscal que este incorpore. El tercer elemento es la presencia de reglas fiscales explícitas. Las reglas tratan de limitar, desde una perspectiva típi-

camente preventiva, el endeudamiento y/o el gasto público excesivo, que permite el mantenimiento de márgenes de seguridad, y la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno, en particular mediante la definición de cláusulas de no rescate, para permitir, *a posteriori*, la operativa creíble de los mecanismos de seguro. Una cláusula de este tipo, si es creíble, permite el funcionamiento de reglas implícitas de carácter disciplinador, en la medida en que los prestamistas («mercados») la internalicen en sus decisiones y discriminen entre prestatarios.

En este artículo proporcionamos una reflexión sobre estos aspectos, sobre la base de las aproximaciones de otros países y las propuestas de la literatura académica, de cara a extraer enseñanzas que nos permitan hacer propuestas útiles para el diseño institucional en el caso español. En el resto del artículo repasamos, en la sección II, el marco de distribución de los impuestos entre las diferentes administraciones públicas, dados unos gastos (el sistema de financiación autonómica), incluyendo el papel de estabilización automática. En la sección III analizamos el rol de las reglas fiscales como mecanismo de generación de márgenes de maniobra *a priori* y otros mecanismos de prevención alternativos. A partir de este análisis, en la sección IV discutimos los mecanismos disponibles de ajuste/respuesta ante crisis fiscales. Y por último, en la sección V extraemos algunas lecciones para el caso español.

## II. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS

Una vez fijada la distribución de gastos entre distintos ni-

veles de gobierno (Estado y comunidades autónomas, por ejemplo), la cuestión de las relaciones fiscales intergubernamentales debe comenzar por la asignación tributaria entre las diferentes administraciones, cuestión que ha sido muy debatida en la literatura económica. Esta literatura subraya, en primer lugar, que del mismo modo que las comunidades tienen autonomía sobre el gasto público, que posibilita adecuarlo a las preferencias de sus ciudadanos, deben tener también una cierta autonomía sobre los ingresos públicos, a fin de que esos mismos ciudadanos perciban la relación entre la prestación de los servicios públicos y su necesidad de financiarlos, redundando en una mayor «rendición de cuentas». Cuando esta relación no existe, aparecen incentivos perversos a incrementar el gasto público por parte de cada administración, dado que será financiado por todos los ciudadanos y no exclusivamente por los que se benefician del mismo. En este sentido, existe evidencia empírica que muestra que los gobiernos locales o regionales que se financian en su mayor parte con recursos propios tienden a tener un mejor comportamiento en términos de estabilidad presupuestaria (4).

Además, el sistema de financiación tiene que incorporar consideraciones relativas a la igualdad entre los ciudadanos de las distintas regiones o estados federales. La principal implicación de este requisito es que, dado que existen diferencias en niveles de renta y riqueza entre regiones, no todas podrán financiarse de la misma manera con sus propios recursos, surgiendo la necesidad de que se establezcan transferencias de nivelación.

Para hacer compatibles los dos objetivos anteriores, respon-

sabilidad fiscal y equidad, se considera que lo importante es que la capacidad normativa de las comunidades autónomas sobre los ingresos se aplique al menos en el margen; es decir, que, dado un nivel mínimo e igual de gasto público para todas las comunidades, estas puedan decidir libremente desviaciones sobre los mismos para decidir expansiones o contracciones de su presupuesto.

En materia de ingresos impositivos, de acuerdo con el sistema de financiación vigente, las comunidades de régimen común obtienen, en primer lugar, una parte o la totalidad de los denominados impuestos cedidos. En particular, reciben la mitad de los ingresos recaudados por el IRPF y el IVA y cerca del 60 por 100 de los impuestos especiales. Además, tienen capacidad normativa sobre algunos de estos impuestos cedidos. Por otra parte, las comunidades autónomas cuentan con la potestad de establecer sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, con algunas limitaciones, y han hecho uso abundante de esta potestad normativa en el periodo más reciente de crisis económica (5).

En conjunto, las comunidades autónomas obtenían en 2012 alrededor del 32 por 100 de los ingresos impositivos recaudados en España, aunque solo tenían capacidad normativa sobre algo más del 50 por 100 de los mismos, de forma que la autonomía impositiva de las comunidades afectaría al 17 por 100 de los ingresos tributarios de las administraciones públicas, un grado de autonomía impositiva que es inferior, por tanto, a la del gasto público (30 por 100 del total en el mismo año).

Un aumento del grado de corresponsabilidad fiscal permiti-

ría, en primer lugar, mejorar los incentivos a un comportamiento más disciplinado de las comunidades autónomas, y más compatible con una situación de elevada descentralización del gasto. Es probable, además, que un mayor grado de corresponsabilidad fiscal de las comunidades viniera asociado a una mayor exposición de estas al ciclo económico, debido a que el aumento de la corresponsabilidad surgiría, necesariamente, de figuras impositivas dependientes del ciclo económico (6). Finalmente, una mayor capacidad normativa posibilitaría también que estuvieran en mejor situación para contrarrestar el efecto adverso de posibles perturbaciones temporales de carácter idiosincrásico de su región o ante los efectos diferenciados en esta de *shocks* comunes a todo el país.

Por otra parte, el sistema español actual cuenta con una peculiaridad técnica, asociada a los sistemas de pagos a cuenta del sistema de financiación y posterior liquidación (tras dos años) que provoca que una perturbación que afecte a los ingresos públicos de manera significativa (en sentido positivo o negativo) sea absorbida en tiempo real completamente por el Estado. Desde el punto de vista de la corresponsabilidad fiscal, sin embargo, sería más adecuado que cada administración se vea afectada por la parte que le corresponda sin desfases temporales. Podría plantearse un mecanismo adaptativo en el que la previsión de ingresos se fuera actualizando con la nueva información disponible durante el ejercicio, y esto tuviera un impacto directo sobre los pagos a cuenta que realiza el Estado, de manera que *a posteriori* la liquidación fuera de un orden de magnitud menor (7, 8).

Un sistema de financiación con un elevado grado de corresponsabilidad fiscal no es, sin embargo, suficiente para garantizar la disciplina fiscal, sino que es importante complementarlo con reglas fiscales que limiten la capacidad de generación de déficits y de endeudamiento de los gobiernos subcentrales y que estas reglas se apliquen de forma efectiva con una supervisión rigurosa. La existencia de estas reglas en España se discute en la sección siguiente.

### III. LAS REGLAS FISCALES COMO MECANISMO DE GENERACIÓN DE MÁRGENES DE MANIOBRA

#### 1. «Cláusula de no rescate» y reglas

En la mayoría de los países descentralizados se permite que los gobiernos subcentrales puedan financiarse en los mercados de capitales. Este es el caso de Suiza, Canadá, Argentina y Estados Unidos, entre otros. Esta posibilidad suele ir acompañada de la fijación de una cláusula por la que se descarta la posibilidad de que la deuda pública de un Estado subcentral pueda ser asumida por el Estado central, lo que se conoce como «cláusula de no rescate». Con esta cláusula se pretende evitar que se generen incentivos a la aplicación de políticas presupuestarias insostenibles en los gobiernos subcentrales. Estos incentivos perversos surgirían del hecho de que, en ausencia de esta norma, los gobiernos subnacionales podrían pensar que en último término siempre sería menos costoso para el Estado central acudir al rescate de la región en riesgo de quiebra que permitir que esta se produjera y extendiera su contagio al

resto del país. Esta cláusula permite además que los mercados financieros sigan desempeñando un papel disciplinador a través de la exigencia de primas de riesgo distintas a los gobiernos subcentrales, dependiendo de los riesgos de inestabilidad de cada uno de ellos.

Bajo el supuesto de que los mercados financieros no funcionan siempre de manera eficiente y por tanto pueden no actuar como elemento disuasorio de las políticas fiscales inadecuadas, y que la cláusula de no rescate pudiera no ser completamente creíble (Ahmad *et al.*, 2005; Persson y Tabellini, 1996; Bordignon *et al.*, 2001), en muchos países se recurre también al establecimiento de controles fiscales a los gobiernos subcentrales que les obliguen a internalizar el efecto de sus decisiones sobre el conjunto del Estado. De acuerdo con la experiencia observada en distintos países desarrollados, el establecimiento de límites al déficit y/o deuda públicos se ha demostrado útil para corregir el sesgo a la generación de déficit público que se observa en la aplicación de las políticas presupuestarias y que pueden en ocasiones derivar en situaciones de insostenibilidad fiscal (Debrun *et al.*, 2008; Comisión Europea, 2009).

En relación con estas reglas fiscales, España cuenta con la denominada Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEP), aprobada en 2012 (9), que establece una serie de obligaciones a todos los niveles de gobierno que, entre otros objetivos, persigue la generación *ex ante* de márgenes de manioobra que eviten el surgimiento de problemas de sostenibilidad. La LEP cuenta con una cláusula explícita de «no rescate», según la cual la Administración Central no

podrá asumir los compromisos de deuda de las comunidades autónomas o de las corporaciones locales, ni de las empresas públicas dependientes de estas, ni las comunidades asumir compromisos de las corporaciones locales. Esta cláusula es muy similar a la que incorpora el Tratado de la Unión Europea para las relaciones entre países miembros. En un país tan descentralizado como España, esta cláusula resulta crucial para evitar que se generen incentivos a la aplicación de políticas presupuestarias insostenibles en las regiones.

Como un elemento complementario, la LEP otorga una prioridad absoluta al pago de los gastos de intereses y del capital de la deuda pública sobre el resto de compromisos presupuestarios, lo cual puede resultar especialmente importante para despejar las dudas que pueden surgir en torno a la situación de las finanzas públicas en momentos de inestabilidad financiera o de deterioro de la confianza.

La LEP establece tres tipos de restricciones a la actuación de las administraciones públicas: no podrán alcanzar un saldo público deficitario en términos estructurales, el crecimiento del gasto público deberá ser como máximo el del crecimiento potencial nominal de la economía y la ratio de deuda pública sobre PIB no podrá superar el 60 por 100.

En primer lugar, la LEP fija un límite al déficit público definido en términos estructurales frente a su aplicación sobre el déficit observado, como sucedía en las leyes de estabilidad presupuestaria previas. En concreto, establece que el Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural. Este criterio no se aplica, sin embargo, a las

corporaciones locales y a la Administración de la Seguridad Social, que deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, y no solo en términos del saldo estructural correspondiente. Desde el punto de vista del diseño de la política fiscal, la fijación del límite del déficit público en términos estructurales tiene la ventaja principal de que permite preservar su carácter estabilizador. En efecto, el componente cíclico del déficit se reduce (aumenta) en periodos de expansión (recesión) económica, dado que los ingresos públicos tienden a crecer (disminuir) y el gasto público a caer (aumentar) por la mera actuación de los estabilizadores automáticos, generando un efecto estabilizador sobre la economía. En la medida que los límites sobre el déficit estructural no afectan a la evolución del componente cíclico del déficit, una regla así definida permite el libre juego de estos estabilizadores automáticos. Además, podría permitir una actuación discrecional contracíclica de la política fiscal, más allá de la derivada de los estabilizadores automáticos, pero ello requeriría alcanzar superávits estructurales en las épocas de bonanza económica.

La LEP establece que el peso de la deuda pública del conjunto de las administraciones públicas sobre el PIB no podrá superar el 60 por 100 a partir de 2020. Este límite explícito a la deuda pública no se contemplaba en las leyes de estabilidad previas y supone un reforzamiento adicional del compromiso con la disciplina presupuestaria, dado que constituye la variable clave para medir la sostenibilidad de las finanzas públicas. La LEP establece la forma de distribuir el límite del 60 por 100 del PIB entre subsectores de las administraciones públicas. A la Administración Central le corresponde

un 44 por 100 del PIB; al conjunto de las comunidades autónomas, un 13 por 100 (este límite se aplica también a cada una de ellas con respecto a su PIB regional), y a las corporaciones locales, un 3 por 100, distribución muy similar a la observada a finales de 2011, cuando la Administración Central acumulaba alrededor del 75 por 100 de la deuda del conjunto de las administraciones públicas. En principio, puede argumentarse que la Administración Central debe disponer de un mayor margen de manobra de endeudamiento, como establece la ley, con el fin de estar en mejores condiciones de responder a las perturbaciones que reciba el conjunto del país, y ayudar a suavizar las perturbaciones idiosincrásicas de cada territorio o grupos de territorios. Además, su mayor capacidad de acceso a los mercados internacionales para captar financiación podría justificar un umbral más elevado (10).

En cuanto a la regla de gasto, la LEP establece que el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales aprobarán anualmente un límite de gasto no financiero. En concreto, señala que el incremento anual del gasto no podrá superar la tasa de referencia del incremento del PIB de medio plazo. Esta regla es un complemento muy útil de la regla de déficit estructural, dado que, en periodos de expansión económica, caracterizados, por ejemplo, por una expansión del mercado inmobiliario, los cálculos habituales del saldo estructural identifican como mejora estructural, y no puramente cíclica, los ingresos públicos que acompañan habitualmente a dichos episodios. La regla de gasto permite disciplinar la evolución de esta partida en esos momentos, facilitando el ahorro de los ingresos extraordinarios.

## 2. Los «fondos de reserva»

La generación de fondos de reserva con aportaciones regulares en periodos de *boom* económico ha sido discutida ampliamente en la literatura académica, principalmente para Estados Unidos, y muchos estados federados han incorporado de una u otra forma en sus legislaciones este tipo de herramientas, los llamados «*rainy day funds*» (Wagner y Elder, 2005, o Charles, 2010). Existe evidencia empírica que asocia una mejor calificación crediticia de una jurisdicción con la existencia de un fondo de reserva en la misma (Charles, 2010). En España existe el precedente del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (11), cuyo objetivo, precisamente, es establecer fondos especiales de estabilización y reserva destinados a atender las necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas originadas por desviaciones entre ingresos y gastos de la Seguridad Social.

Los fondos de reserva son una alternativa atractiva para la generación de márgenes de maniobra de cara a momentos de crisis, pero la experiencia disponible ha señalado un conjunto de elementos que deben tenerse en cuenta (véase Galle y Stark, 2012).

Por una parte, deben aprobarse en un contexto de apoyo social elevado, de manera que las preferencias de los votantes y de los gobernantes estén alineadas y se evite el sesgo al gasto cortoplacista de los fondos acumulados, en particular en periodos electorales. Así, las aportaciones a los fondos de reserva deben seguir reglas claras y transparentes, y además deben reflejar las preferencias sociales en cuanto al grado de aversión al riesgo y a la estabilidad de la senda de gasto público. En este sentido, la hete-

rogeneidad entre regiones puede ser deseable. La heterogeneidad no debe responder solo a las preferencias de los votantes, sino también a aspectos técnicos como, por ejemplo, la distinta volatilidad de los ingresos públicos: aquellas comunidades autónomas con una mayor volatilidad en sus fuentes de ingresos deberían mantener mayores fondos de reserva. Este último factor es el que ha llevado a la determinación de fondos de reserva en numerosos países en los que el peso de los recursos naturales no renovables como fuente de ingresos es muy elevado (Mendoza, 2011). Podría argumentarse que, en el caso de España, las comunidades disfrutaron en la más reciente expansión económica de un excedente de ingresos vinculado a la expansión del sector de la construcción, de carácter no permanente y que, por tanto, habría tenido sentido, en el caso de haberse identificado a tiempo, establecer un fondo de estas características que pudiera haber limitado el crecimiento del gasto de manera que se pudiera haber recurrido al mismo durante la crisis económica.

Por otra parte, los fondos de reserva deben estar sujetos a una normativa muy estricta de retirada de fondos, sujeta a casos de genuina emergencia fiscal que, asimismo, deben definirse de manera precisa en la legislación aplicable. La cuestión de quién debe regular y controlar el uso de los fondos también es relevante. En este caso la literatura especializada ha explorado distintas alternativas. Si el control es del Gobierno regional que lo ha puesto en marcha, podría asignarse a la Administración Central el papel de autorizar las peticiones de retirada de fondos, o dotarla de la capacidad de penalizar a la Administración regional que retire

fondos sin cumplir unas determinadas condiciones. No obstante, aunque podría dotar de cierta objetividad a este proceso, al margen del ciclo político regional, un papel excesivo del Gobierno central podría acabar generando otros problemas de competencia política, en particular si los partidos gobernantes no están alineados ideológicamente. Una alternativa más descentralizada sería la de requerir una mayoría cualificada en el Parlamento regional.

Finalmente, cabe mencionar que otro elemento a considerar es la naturaleza misma del fondo de reserva en cuanto a quién debe contribuir al mismo. Algunas propuestas señalan que sería preferible establecer un *pool* común para todas las regiones, mientras que los problemas de incentivos que esto podría acarrear ha llevado a otros autores a defender fondos exclusivamente individuales. Este debate presenta un cierto paralelismo con el actual en Europa sobre los fondos de estabilización y rescate.

## IV. LOS MECANISMOS DE AJUSTE/RESPUESTA ANTE DESEQUILIBRIOS

Como se ha señalado, desde el punto de vista del diseño de la política fiscal, la fijación del límite del déficit público en términos estructurales tiene el principal objetivo de permitir preservar su carácter estabilizador. Además, los límites de déficit estructural se pueden complementar con otros elementos (cláusulas de no rescate, límites al endeudamiento, reglas de gasto, fondos de reserva), de manera que se aproveche el potencial de los periodos de expansión para generar márgenes de maniobra presupuestarios suficientes para

afrontar los periodos de recesión económica.

No obstante, incluso en el caso de se haya generado un margen de maniobra para afrontar una situación cíclica determinada, es muy probable que se produzcan, en ocasiones, crisis de una intensidad y duración que hagan que este margen no sea suficiente para evitar deterioros significativos de la situación fiscal. Desde el punto de vista de los mecanismos de reacción central y regional, esto puede ser especialmente relevante en caso de que exista una elevada heterogeneidad regional, tanto en los márgenes individuales generados *ex ante*, como en la intensidad diferencial de la crisis. En este sentido, es deseable contar con mecanismos predefinidos de cómo recuperar el saneamiento fiscal en el caso de que se produzcan desequilibrios, e igualmente con mecanismos de gestión de crisis en los que se encuentre predefinido cómo actuar antes estas situaciones (12). A continuación repasamos estos elementos en el caso español.

### 1. Los mecanismos reguladores de la Ley de Estabilidad

Las reglas fiscales deben contar con mecanismos que, en caso de que se produzcan incumplimientos de los límites establecidos originalmente, permitan una vuelta a su cumplimiento de la manera más rápida posible. La LEP cuenta con distintos mecanismos relacionados con esta cuestión.

En primer lugar, cuando, en circunstancias normales, la Administración Central, las comunidades autónomas o las corporaciones locales incumplan los objetivos de estabilidad presu-

puetaria, de deuda pública o de la regla de gasto, deberán formular un Plan Económico Financiero (PEF), que debe permitir la corrección de las desviaciones en el plazo de un año. En el caso de que se den las circunstancias excepcionales contempladas en la Ley, la aparición de desviaciones requerirá la presentación de planes de reequilibrio que incluyan las sendas previstas para volver a alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria o el de deuda pública. En este caso, la Ley no establece ningún plazo para la corrección.

Asimismo, en caso de incumplimiento de los PEF o de los planes de reequilibrio, la LEP establece la obligación de que la Administración responsable apruebe en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento la no disponibilidad de créditos, de forma que se garantice el cumplimiento del objetivo. En paralelo, se establecerá una sanción, consistente en la obligación de constituir un depósito remunerado en el Banco de España equivalente al 0,2 por 100 de su PIB. Si en el plazo de tres meses no se hubieran aplicado las medidas pertinentes de corrección, el depósito dejará de generar intereses, y, si transcurrido un nuevo plazo de tres meses persiste el incumplimiento, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, podrá acordar que el depósito se convierta en multa. Si tras otro periodo de tres meses tras la fijación de la multa siguen sin adoptarse las medidas necesarias, el Gobierno podrá acordar el envío de una delegación de expertos, que deberá presentar una propuesta de medidas de obligado cumplimiento.

En el caso de las comunidades autónomas, si no se adoptase el acuerdo de no disponibilidad de

créditos, o no se constituyese el depósito obligatorio o se aplicasen las medidas propuestas por la delegación de expertos mencionadas, el Gobierno requerirá al presidente de la comunidad autónoma para que lleve a cabo la medida incumplida. Si no se atiende este requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la comunidad a su ejecución forzosa. Un procedimiento similar se prevé para el caso de las corporaciones locales. En este caso, la persistencia en el incumplimiento puede llevar a la disolución de los órganos de la corporación local incumplidora.

Además de este procedimiento, la LEP impone límites administrativos a la emisión de deuda. En concreto, establece que la Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto. Asimismo, en el caso de que se incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública, todas las operaciones de endeudamiento de las comunidades autónomas o las de largo plazo de las corporaciones locales precisarán autorización del Estado. Finalmente, se regula un sistema de prevención automático cuando la deuda se sitúe por encima del 95 por 100 de los límites establecidos en la propia ley. En este caso, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas serán las de tesorería.

Estos mecanismos correctivos establecidos por la nueva Ley de Estabilidad suponen un claro reforzamiento en relación con la situación previa. La clave de su eficacia estará en su correcta aplicación. En este caso, una cuestión importante tiene que ver con cuáles son las instituciones encargadas del cumplimiento de las re-

glas. En el caso español, este papel se otorga esencialmente al Estado (Ministerio de Hacienda), aunque el Consejo de Política Fiscal y Financiera (y el equivalente para las corporaciones locales), en el que se encuentran presentes, además del Ministerio de Hacienda, los representantes de las comunidades autónomas, desempeña un cierto papel en el proceso, con la necesidad de ser consultado en distintas fases del procedimiento y la obligación de que este efectúe determinados informes. En el mismo sentido, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), creada por ley orgánica aprobada por el Parlamento en 2013, también cuenta con la obligación de efectuar distintos informes sobre la ejecución presupuestaria, el establecimiento de los objetivos presupuestarios, los planes elaborados y el procedimiento sancionador. Estos informes no son, sin embargo, vinculantes, por lo que la capacidad de decisión en los distintos momentos del procedimiento corresponde siempre al Ministerio de Hacienda. Cabría cuestionarse la necesidad de un mayor automatismo y transparencia en los procedimientos, en el que se concedieran incluso los poderes de decisión en las distintas fases del mismo a la AIReF como entidad independiente. La experiencia española, y sobre todo europea, es que es precisamente en la implementación de las reglas (no tanto en su diseño original) donde se encuentra la clave del buen funcionamiento de las mismas (Bohn e Inman, 1996; Ayuso-i-Casals *et al.*, 2009) (13).

## 2. Los mecanismos extraordinarios de la Ley de Estabilidad y otros

La LEP establece también que las comunidades autónomas y

corporaciones locales podrán solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez. Para ello, la comunidad concernida deberá acordar con el Ministerio de Hacienda un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad. Este plan será público e incluirá un calendario de aprobación, puesta en marcha y supervisión. El cumplimiento del calendario determinará el desembolso por tramos de la ayuda financiera. Además, la comunidad debe aceptar las condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información. En este sentido, durante 2012, 2013 y 2014 el Gobierno ha puesto en marcha distintos mecanismos de apoyo a las comunidades autónomas y corporaciones locales con el fin de facilitar la refinanciación de sus deudas previas o el pago a los acreedores comerciales (14).

Los fondos de liquidez y pago a los proveedores, implementados en España desde 2012, y que se encontraban bajo el paraguas de la LEP, como se ha comentado en la sección anterior, han permitido reducir significativamente la necesidad de las comunidades autónomas de acudir a las fuentes tradicionales de financiación, y pasar a depender, por contra, de la financiación proporcionada por el Gobierno central, que aprovecha su mayor capacidad de captar fondos en el mercado. La condicionalidad de los fondos debe ser el elemento que garantice que la utilización de estos fondos no genera incentivos a un comportamiento menos disciplinado de las comunidades autónomas, que pueden interiorizar el hacer uso de estos mecanismos en ocasiones futuras en caso de dificultades. En este sentido, es importante que esta condicionalidad se aplique de forma estricta,

de manera que pueda actuar de modo similar a como hubiera funcionado un proceso de ajuste fiscal que se hubiera derivado de la aplicación estricta del principio de corresponsabilidad fiscal.

En todo caso, dados los potenciales problemas que plantean los mecanismos centralizados de apoyo a la liquidez de las comunidades autónomas, se puede plantear si podría conseguirse el mismo objetivo con mecanismos alternativos, como el uso de fondos de reserva, siempre que estos cumplan el papel de facilitar la liquidez suficiente para atravesar un periodo de crisis de solvencia en el que una determinada Administración quede excluida temporalmente del acceso a los mercados de deuda. Sin embargo, la suficiencia de los fondos de reserva puede no estar garantizada, si son exclusivamente individuales (esto es, generados por una región por sí sola) ante la presencia de perturbaciones idiosincráticas de gran tamaño y/o persistencia.

Alternativamente, se argumenta a veces que la disciplina impuesta por el mercado resultaría suficiente para garantizar el reajuste de las cuentas fiscales de las distintas regiones en situaciones de crisis fiscal. No obstante, algunos autores han cuestionado la capacidad de los mercados para actuar como un indicador de los problemas de fondo de insostenibilidad de las finanzas públicas. En el trabajo seminal de Lane (1993) se establecen unas condiciones necesarias para que se pueda confiar plenamente en esta fuente de disciplina. En primer lugar, los mercados deben operar de manera libre y abierta, sin regulaciones que hagan que los gobiernos subcentrales tengan una posición de privilegio. También debe existir información

completa sobre los pasivos del deudor y su capacidad de devolución de la deuda. En segundo lugar, no se debería percibir que exista la posibilidad de rescate por parte del Gobierno central. Finalmente, el prestatario debe disponer de la estructura institucional y los instrumentos que le permitan responder de manera adecuada a las señales de los mercados. Este aspecto se relaciona, en el caso de España, con la capacidad del sistema de financiación para absorber perturbaciones económicas.

La exclusiva dependencia en los «mecanismos de mercado» ha proporcionado en el pasado experiencias mixtas, dado que en su extremo podría llevar a una situación de exclusión de los mercados, y por tanto de suspensión de pagos, de una determinada región. Esta situación, si se basa en fundamentales económicos y fiscales y responde a las condiciones antes apuntadas, sería la consecuencia lógica de la aplicación de la «cláusula de no rescate». No obstante, los problemas de información y «comportamiento de manada» (*herding behaviour*) a los que se enfrentan los inversores pondrían en cuestión una alternativa exclusivamente basada en los mecanismos del mercado, en el caso, al menos, de un país pequeño como España, en el que la capacidad para discriminar la solvencia de las diferentes comunidades autónomas puede ser limitada.

En último término, admitir la aplicación de la disciplina de mercado en todos sus extremos implica admitir la posibilidad de reestructuración de la deuda (véase, por ejemplo, Panizza *et al.*, 2009). En este sentido, Feibleman (2012) (15) repasa un conjunto de experiencias históricas de insolvencia de gobiernos regionales

y llega a la conclusión de que el proceso habitual de establecer un proceso *ad hoc* de reestructuración en cada caso ha resultado operativo. Por su parte, Triantis (2012) defiende la creación de leyes de quiebra por parte de los estados federados americanos (16). A pesar de lo anterior, Feibleman (2012) también señala que la reestructuración ordenada parcial de la deuda regional (*bail-in*) ha venido típicamente acompañada, además, de procesos de rescate desde el Gobierno central (*bail-out*). Así, pues, argumenta que es difícil plantear los mecanismos de reestructuración de la deuda como alternativa a los mecanismos de rescate centrales más habituales históricamente (Skeel, 2011).

## V. CONCLUSIONES

De la discusión anterior sobre la conexión de mecanismos de disciplina y sistema de financiación en el contexto de descentralización fiscal se pueden obtener algunas conclusiones que pueden ser relevantes para el caso español.

Por una parte, mantener una relación estrecha entre las competencias de ingresos y de gastos es importante para mantener la disciplina. Esta relación es reducida en el caso español, por lo que resultaría necesario reforzar la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas. Previamente, debe garantizarse un nivel suficiente de los recursos en el momento de partida, que impida peticiones posteriores de modificación del marco de corresponsabilidad salvo por cambios estructurales no ligados a decisiones discrecionales de las propias comunidades. En definitiva, se hace necesario un diseño adecuado del sistema de

financiación. Los elementos fundamentales del sistema de financiación deben tener un carácter estructural y una evolución previsible.

Relacionado estrechamente con lo anterior, debe exigirse a las administraciones territoriales una aplicación estricta del marco existente de reglas fiscales, que incluye un límite al déficit estructural, al gasto y a la deuda pública. Esto es especialmente importante en las épocas de bonanza económica, que es donde se suelen acumular los desequilibrios, de forma que se generen los márgenes de seguridad suficientes para afrontar las épocas de recesión económica. El funcionamiento adecuado de las reglas fiscales requiere, en todo caso, una aplicación estricta de los mecanismos preventivos y correctivos. En este caso, la existencia de procedimientos bien definidos y automáticos debe ayudar a generar credibilidad. Encargar la supervisión de la aplicación de la regla fiscal a una entidad independiente, como la AIReF, puede ser relevante para garantizar este objetivo. Es importante, además, que estos mecanismos de supervisión, corrección y eventualmente de sanción sean lo más automáticos y objetivos posibles.

También resulta necesaria una reflexión sobre qué administración y con qué instrumento debe absorber el impacto de los estabilizadores automáticos en presencia de perturbaciones asimétricas, en un marco en el que los márgenes de maniobra generados *ex ante* por la aplicación de las reglas fiscales puedan ser insuficientes.

Adicionalmente, podría resultar necesario complementar el diseño institucional actual con un marco claro y transparente de re-

solución de crisis. La solución actual vía fondos de liquidez extraordinarios u otro mecanismo con recurso al presupuesto nacional puede resultar una solución adecuada siempre que se aplique de forma excepcional, se adecúe a un procedimiento transparente y esté sujeta a una estricta condicionalidad. En todo caso, también puede plantear problemas de incentivos. En este sentido, se podría plantear la utilidad de la generación de márgenes de manobra y/o la acumulación de fondos de reserva individuales o colectivos que cuenten con criterios preestablecidos.

#### NOTAS

(\*) Las opiniones vertidas en este artículo reflejan exclusivamente la visión de los autores y no necesariamente las del Banco de España o el Eurosistema. Agradecemos los comentarios de los participantes en las jornadas «La nueva reforma de la financiación autonómica: Análisis y propuestas», organizadas por Funcas y RIFDE en Santiago de Compostela los días 21 y 22 de mayo de 2014, en particular Roberto Fernández Llera, Santiago Lago, Jorge Martínez-Vázquez, Jorge Onrubia y Francisco Pérez.

(1) El Fondo para la Financiación del Pago a los Proveedores, en vigor desde la primera mitad de 2012, y el Fondo de Liquidez Autonómica, desde el verano del mismo año. Véase HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ (2013a) para una descripción y discusión de los mismos. Véase GORDO *et al.* (2013) para una descripción de su impacto sobre la deuda de las comunidades autónomas y las relaciones asociadas entre la deuda de las distintas Administraciones Públicas.

(2) Véase, entre otros, RODDEN *et al.* (2003) o PLEKHANOV y SINGH (2006).

(3) La literatura indica que, en el caso de perturbaciones adversas simétricas, el Gobierno central debería actuar suavizando el choque, con mayor o menor intensidad dependiendo del grado de descentralización del país, mientras que las regiones deberían disponer de instrumentos de respuesta ante perturbaciones de carácter asimétrico y ante perturbaciones que, aun teniendo un «origen» simétrico, presentaran mecanismos de propagación entre regiones muy diferentes.

(4) Véase RODDEN (2002 y 2005).

(5) Véanse LAGO PEÑAS y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2009) y LÓPEZ LABORDA y ZABALZA (2015).

(6) Aunque ello se puede amortiguar con la selección de impuestos con bases menos volátiles a nivel subcentral.

(7) El ejemplo de las liquidaciones de los ejercicios presupuestarios de 2008 y 2009, con desviaciones de ingresos por unas cuantías muy elevadas (0,7 y 2,2 por 100 del PIB, respectivamente), y cuya liquidación prevista para 2010 y 2011 fue pospuesta como mecanismo de apoyo a las comunidades autónomas (y corporaciones locales) por parte del Estado, es un buen ejemplo de los efectos no deseados que un sistema de estas características puede provocar. En efecto, dado lo elevado de estas cuantías, el Gobierno decidió que los pagos que las comunidades debían efectuar al Estado fueran objeto de aplazamiento (ver los Informes Económicos y Financieros de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y 2012), de forma que para la liquidación correspondiente a 2008 el reintegro de las cantidades aplazadas comenzó en enero de 2011 y se realizará en un plazo máximo de 60 mensualidades, las mismas que para la de 2009, que se comenzó a devolver en enero de 2012.

(8) Al margen del claro efecto negativo sobre la corresponsabilidad fiscal que se ha descrito, podría argumentarse que un mecanismo de estas características podría presentar alguna virtud desde el punto de vista de la respuesta del conjunto de las Administraciones Públicas ante perturbaciones adversas sobre la recaudación impositiva. En efecto, el nivel central de gobierno puede tener una mayor capacidad para absorber choques negativos, por su mayor posibilidad de acceso a los mercados de deuda y la disponibilidad de mayores y más diversificadas fuentes de ingresos. Al igual que en el caso de los límites al endeudamiento, que son más elevados en el caso de la Administración Central (véase HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ, 2013a), el desfase de las liquidaciones en caso de que estas fueran muy desfavorables para las comunidades autónomas, podría justificarse bajo el supuesto de que la Administración Central estuviera en mejores condiciones de responder a las perturbaciones que reciba el conjunto del país, y ayudar a suavizar las perturbaciones idiosincrásicas de cada territorio o grupos de territorios. Este argumento, no obstante, resultaría difícil de aplicar en el caso simétrico de que las devoluciones fueran muy favorables a las comunidades, dado que en ese caso las consideraciones de economía política podrían llevar a adelantar la liquidación.

(9) Para una revisión de las reglas fiscales en España desde el punto de vista de los niveles subcentrales de gobierno y una perspectiva histórica se pueden consultar, por ejemplo, los trabajos incluidos en el volumen editado por LAGO PEÑAS y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2013). Para un análisis del papel de las reglas fiscales sobre la disciplina fiscal de las comunidades autónomas en España se puede consultar también LEAL y LÓPEZ LABORDA (2014) o HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ (2013c).

(10) Más recientemente se han impuesto limitaciones a la generación de la deuda co-

mercial. En este sentido, se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

(11) Véase Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, y Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

(12) En el tema relacionado del seguimiento de los presupuestos autonómicos en tiempo real, el lector interesado puede consultar FERNÁNDEZ CABALLERO *et al.* (2010) y HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ (2013b).

(13) En España existen, además, otros organismos de control de la actuación de las Administraciones Públicas, tales como el Tribunal de Cuentas y sus equivalentes autonómicos. Aunque su labor principal se centra en el análisis *a posteriori* del ajuste de la actuación de las Administraciones Públicas a la legalidad vigente, con los retrasos temporales inherentes a dicha actividad, en algunas ocasiones han adoptado un papel más activo desde el punto de vista de la gestión pública en tiempo real (véase FERNÁNDEZ LLERA, 2009).

(14) El pago a los proveedores comerciales se ha reforzado, además, con la entrada en vigor en 2014 de la Ley de Deuda Comercial, que obliga a las distintas administraciones a cumplir los plazos legales de pago a proveedores y establece un procedimiento claro de prevención y coerción en caso de incumplimiento. Los principios de esta ley se han incorporado, además, en la Ley de Estabilidad.

(15) Véase también TRIANTIS (2012).

(16) Para el caso de España, TIRADO (2013) argumenta que un eventual proceso de reestructuración de la deuda subcentral, bajo determinadas circunstancias, no entraría en contradicción con el mandato constitucional de prioridad en el pago de intereses de la deuda pública y de respeto de la propiedad privada.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, E.; ALBINO-WAR, M., y SINGH, R. (2005), «Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations», en E. AHMAD y G. BROSI (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edgar Elgar, cap. 16, pp. 405-427.
- AYUSO-I-CASALS, J.; GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, D.; MOULIN, L., y TURRINI, A. (2009), «Beyond the SGP: Features and effects of EU national fiscal rules», en J. AYUSO-I-CASALS, S. DEROOSE, E. FLORES y L. MOULIN (Eds.), *Policy instruments for sound fiscal policies. Fiscal rules and institutions*, Palgrave Macmillan, pp. 204-220.

<p>BOHN, H., e INMAN, P. (1996), «Balanced budget rules and public deficit: Evidence from the US States», <i>Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy</i>, 45, pp. 13-76.</p> <p>BORDIGNON, M.; MANASSE, P., y TABELLINI, G. (2001), «Optimal regional redistribution under asymmetric information», <i>American Economic Review</i>, 91: 709-723.</p> <p>CHARLES, C. (2010), «The impact of budget stabilization funds on State General Obligation Bond Ratings», <i>Public Budgeting and Finance</i>, 30: 95-111.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA (2009), «Public finances in EMU – 2009», <i>European Economy</i>, 5/2009.</p> <p>DEBRUN, X.; MOULIN, L.; TURRINI, A.; AYUSO-I-CASALS, J., y KUMAR, M.S. (2008), «Tied to the mast? The role of national fiscal rules in the European Union», <i>Economic Policy</i>, 23: 297-362.</p> <p>FEIBELMAN, A. (2012), «American States and Sovereign Debt Restructuring», en P. CONTI-BROWN y D. SKEEL (Eds.), <i>When States go Broke: the Origins, Context, and Solutions for the American State in Fiscal Crisis</i>, Cambridge University Press, EE.UU., cap. 7, pp. 146-187.</p> <p>FERNÁNDEZ, L.; PEDREGAL, D.J., y PÉREZ, J.J. (2012), «Monitoring sub-central government spending in Spain», <i>Hacienda Pública Española</i>, 202: 77-104.</p> <p>FERNÁNDEZ LLERA, R. (2009), «Fiscalización de la gestión pública en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 57: 135-154.</p> <p>GALE, B.D., y STARK, K.J. (2012), «Beyond Bailouts: Federal Options for Preventing State Budget Crisis», <i>Indiana Law Journal</i>, 87(2): 599-644.</p> <p>GORDO, L.; HERNÁNDEZ DE COS, P., y PÉREZ, J.J. (2013), «La evolución de la deuda pública en España desde el inicio de la crisis», <i>Boletín Económico del Banco de España</i>, julio-agosto: 77-95.</p>	<p>HERNÁNDEZ DE COS, P., y PÉREZ, J.J. (2013a), «La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria», <i>Boletín Económico del Banco de España</i>, abril: 65-78.</p> <p>— (2013b), «Descentralización y coordinación: ¿Cómo se puede hacer un seguimiento y control de la deuda subnacional más eficiente?», en S. LAGO PEÑAS y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, <i>La consolidación fiscal en España: El papel de las comunidades autónomas y los municipios</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p> <p>— (2013c), «Sub-national public debt in Spain: political economy issues and the role of fiscal rules and decentralization», en <i>Fiscal relations across government levels in times of crisis – making compatible fiscal decentralization and budgetary discipline</i>, European Commission Economics Papers, 501: 188-216.</p> <p>— (2014), «El seguimiento en tiempo real de los presupuestos autonómicos y locales», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, en prensa.</p> <p>INMAN, R.P. (2010), «States in fiscal distress», <i>Regional Economic Development</i>, 65: 65-66.</p> <p>LAGO, S., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J.M. (Dirs.) (2009), <i>La reforma de la asignación de impuestos a las CC.AA.: Desafíos y oportunidades</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p> <p>— (Dirs.) (2013), <i>La consolidación fiscal en España: El papel de las comunidades autónomas y los municipios</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p> <p>LANE, T.D. (1993), «Market discipline», <i>IMF Staff Papers</i>, 40.</p> <p>LEAL, A., y LÓPEZ LABORDA, J. (2014), «Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias de las comunidades autónomas en el periodo 2003-2012», <i>Investigaciones Regionales</i>, en prensa.</p>	<p>LÓPEZ LABORDA, J., y ZABALZA, A. (2015), «A vueltas con la autonomía tributaria», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 94-109.</p> <p>PANIZZA, U.; STURZENEGGER, F., y ZETTELMEYER, J. (2009), «The economics and law of sovereign debt and default», <i>Journal of Economic Literature</i>, 47: 651-698.</p> <p>PERSSON, T., y TABELLINI, G. (1996), «Federal fiscal constitutions: risk sharing and moral hazard», <i>Econometrica</i>, 64: 623-646.</p> <p>PLEKHANOV, A., y SINGH, R. (2006), «How should subnational government borrowing be regulated? Some cross country empirical evidence», <i>IMF Staff Papers</i>, 53: 426-452.</p> <p>RODDEN, J.A. (2002), «The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world», <i>American Journal of Political Science</i>, 46: 670-687.</p> <p>— (2005), <i>Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism</i>, Cambridge University Press, Cambridge, NY.</p> <p>RODDEN, J.; ESKELAND, G.S., y LITVACK, J. (Eds.) (2003), <i>Fiscal Decentralization and the challenge of hard budget constraints</i>, MIT Press, Cambridge MA.</p> <p>SKEEL, D. (2011), «A bankruptcy law – not bailouts – for the States», <i>Wall Street Journal</i>, 18 de enero.</p> <p>TIRADO, I. (2013), «At the core of sovereign crisis in Spain: restructuring subnational debt versus internal bailout», <i>Capital Markets Law Journal</i>, 9: 73-99.</p> <p>TRIANIS, G. (2012), «Bankruptcy For the States and By the States», en P. CONTI-BROWN y D. SKEEL (Eds.), <i>When States go Broke: the Origins, Context, and Solutions for the American State in Fiscal Crisis</i>, Cambridge University Press, EE.UU., cap. 11.</p> <p>WAGNER, G.A., y ELDER, E.M. (2005), «The role of the budget stabilization funds in smoothing government expenditures over the business cycle», <i>Public Finance Review</i>, 33: 439-465.</p>
---	--	--

## Resumen

En este trabajo se analiza la visibilidad de las políticas públicas de las comunidades autónomas, así como la valoración que los ciudadanos hacen del reparto vertical de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Se observa que, aunque la atribución correcta de responsabilidades por parte de los ciudadanos ha mejorado significativamente en los últimos años, aún hay mucho camino que recorrer en lo que se refiere a las competencias compartidas y a la recaudación tributaria. El marco institucional existente en la actualidad, con espacios compartidos 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.

*Palabras clave:* descentralización, corresponsabilidad, visibilidad.

## Abstract

This paper analyzes the visibility of regional policies in Spain and citizen's evaluation of the current vertical distribution of powers among the different levels of government. We find that, although the correct attribution of fiscal responsibility has improved in the last few years, there is still a lot to be done regarding joint tasks and fiscal collections. The current institutional architecture, with relevant shared powers in the provision of health care, education and the collection of some of the main taxes, seems to be contributing to citizen's misperception of responsibilities and weakening accountability.

*Key words:* decentralization, corresponsibility, visibility.

*JEL classification:* H10, H30, H70.

# FINANZAS AUTONÓMICAS: VISIBILIDAD, TRANSPARENCIA Y ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES (\*)

Ana HERRERO ALCALDE

UNED

María GOENAGA RUIZ DE ZUAZU

Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL

URJC

## I. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA VISIBILIDAD?

UN buen diseño y un correcto funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas de los gestores públicos a los ciudadanos son condiciones esenciales para la eficiencia del gasto público y el funcionamiento del sistema democrático. Para que esa rendición de cuentas tenga lugar de forma adecuada es imprescindible la visibilidad: los ciudadanos deben estar bien informados acerca de qué políticas públicas (de gastos y de ingresos) se están aplicando y quién toma la decisión de aplicarlas. La distribución horizontal de poderes debe ser lo suficientemente clara y precisa como para que los votantes sepan a quién deben premiar o castigar en función de su valoración del funcionamiento y los efectos de las políticas públicas que se están aplicando. La rendición de cuentas, incluso cuando existe un solo nivel de gobierno, puede verse dificultada si distintos órganos o partidos políticos detentan el poder (coaliciones, competencias compartidas entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, etc.). Pero la atribución de responsabilidades es aún más compleja cuando el poder también está compartido verticalmente, debido a la existencia de

varios niveles de gobierno. La asignación de competencias de gasto e ingresos a los gobiernos regionales y locales hace aún más complicada una evaluación correcta de la gestión pública por parte de los ciudadanos.

La descentralización del sector público español que ha tenido lugar en los últimos treinta y cinco años ofrece resultados positivos en términos generales. Se traspasó un volumen muy importante de gasto en un periodo relativamente corto de tiempo, sin que se produjeran discontinuidades en la prestación de los servicios o duplicidades significativas, ni grandes tensiones en el gasto en el momento de la cesión. Aunque la descentralización de los ingresos fue más lenta, se puede decir que en la actualidad las comunidades autónomas disponen de poderes tributarios adecuados para proveer una cesta diversificada de servicios públicos y de impuestos: al menos en el margen, pueden decidir cuánto gastar, en qué gastarlo y quién debe soportar el coste de los servicios y prestaciones públicas.

Sin embargo, la irrupción de la severa crisis económica de los últimos años ha puesto en tela de juicio la eficiencia del Estado de las autonomías. Desde los partidos políticos más reacios al pro-

ceso descentralizador y una parte de la opinión pública se ha abierto camino la idea de que el conjunto de Administraciones Públicas estaba prestando servicios difícilmente sostenibles en el medio y largo plazo, y que esto había sido posible por un incorrecto funcionamiento del proceso de rendición de cuentas frente a la ciudadanía. En concreto, se ha hecho mención a la posibilidad de que las comunidades autónomas, por su menor visibilidad como agentes recaudadores de impuestos frente al ciudadano, no hayan asumido los costes de las nuevas políticas públicas que han decidido crear en los últimos años, y que esto ha redundado en última instancia en un nivel de gasto insostenible.

¿Ha sido esto realmente así? ¿Son los gobiernos autonómicos poco visibles a los ojos de los votantes? ¿Tienen los ciudadanos dificultades a la hora de exigir responsabilidades a los gestores públicos de los distintos niveles de gobierno? El objetivo de este trabajo es responder a estas preguntas.

En la sección II estudiaremos hasta qué punto conocen los españoles el reparto vertical de po-

deres entre los tres niveles de gobierno, y cuál es su valoración del mismo. A continuación, la sección III indagará en las posibles causas de la falta de visibilidad constatada en la sección II, revisando la literatura empírica que se ha publicado recientemente en nuestro país y haciendo especial hincapié en aquellas cuestiones relacionadas con el diseño institucional que podrían estar dificultando el proceso de atribución de responsabilidades y de rendición de cuentas. En la sección IV analizaremos brevemente hasta qué punto la falta de visibilidad es un problema en otros países de corte federal. La sección V presentará algunas propuestas de mejora del marco institucional español, a la luz de las conclusiones extraídas en este trabajo.

## II. LA PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Para valorar hasta qué punto los ciudadanos españoles conocen la distribución vertical de poderes entre los tres niveles de gobierno y cómo la valoran, contamos con información de tres

instrumentos alternativos: la encuesta «Opinión pública y política fiscal» del Centro de Investigaciones Sociológicas (años 2000 a 2011), la encuesta «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles» del Instituto de Estudios Fiscales (realizada en los años 2005, 2006, 2007, 2010 y 2012) y la encuesta «Calidad de los servicios públicos», ejecutada por el CIS para la Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios (años 2006 a 2012). En todas esas olas, las encuestas mencionadas incluyen una o varias preguntas relacionadas con la percepción que los ciudadanos tienen del reparto de competencias entre las distintas Administraciones Públicas, así como sobre la valoración que hacen del funcionamiento de ese reparto.

Antes de proceder al análisis de sus resultados conviene que hagamos algunas precisiones relacionadas con los aspectos técnicos de las encuestas (cuadros n.ºs 1 y 2). Tanto los estudios del CIS o AEVAL ( $n = 2.500$ ) como los del IEF ( $n = 1.500$ ) cuentan con tamaños muestrales insuficientes para ser estadísticamente representativos a nivel autonómico. En este sentido, todas las conclusiones que se extraigan de este trabajo deben interpretarse

CUADRO N.º 1

### CCARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE LAS ENCUESTAS ANALIZADAS

Institución	Variables sobre Estado Autonómico (EA)	Años
<b>CIS</b>	Este estudio incluye desde el año 2000 variables referidas a la opinión sobre el EA, con la excepción de 2010, que rompe la serie temporal, pero sí incluye 2011. En los últimos dos años (2012 y 2013) no se han incluido en el cuestionario preguntas relacionadas con esta temática.	2000 a 2009 y 2011
<b>IEF</b>	Las cuestiones referidas al EA se incluyen dentro del «bloque variable» del estudio, por lo que no contamos con una serie temporal tan larga y continuada como la del CIS. Sin embargo, este estudio sí recoge preguntas interesantes sobre atribución y deseabilidad de pago de determinados impuestos que no recoge el estudio del CIS. Desde 2005 a 2007 el bloque variable versa sobre «Descentralización fiscal»; 2010 recoge variables sobre «Financiación local» y en 2012 se estudia la «Eficiencia del Estado Autonómico».	2005 a 2007, 2010 y 2012

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 2

## CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE LAS PREGUNTAS A ANALIZAR

Institución	Variable	Objetivo de estudio	Años
CIS	«Haciendo una valoración personal, ¿podría decirme de cada 100 pesetas del Presupuesto del Estado, cuánto piensa usted que gasta el Gobierno central, cuánto el gobierno autonómico y cuánto los ayuntamientos?»	Atribución competencia gasto público	2000, 2001 y 2011
	«Y, en su opinión, ¿quién administra mejor el dinero que se recauda por impuestos: el Gobierno central, el gobierno autonómico o el del ayuntamiento?»	Gestión tributaria	2000 a 2009 y 2011
IEF	«De los servicios que a continuación le voy a leer, ¿quién cree usted que es el responsable, por ejemplo a la hora de poner una reclamación: el Estado central, la comunidad autónoma, el ayuntamiento o compartida? (sanidad, educación, infraestructura, pensiones, etcétera).» «¿Y quién cree usted que debería ser el responsable?»	Atribución competencia gasto público	2005 a 2007 y 2010
	«¿Con respecto a los siguientes impuestos, ¿a qué administración cree usted que se pagan: al Estado central en su totalidad, a la comunidad autónoma en su totalidad o una parte a una y otra a otra? (IRPF, IVA, etcétera).» «¿Y a quién deberían pagarse?»	Atribución competencia impuestos	2005 a 2007 y 2010
	«Grado de acuerdo con las siguientes frases: 1) Las CC.AA. ofrecen mayor bienestar que el Estado a los ciudadanos con menor coste; 2) El Estado ofrece mayor bienestar que las CC.AA. a los ciudadanos con menor coste; 3) Ambos conjuntamente ofrecen el bienestar necesario a los ciudadanos, con un coste aceptable; 4) Las CC.AA. ofrecen mayor bienestar que el Estado a los ciudadanos, con mayor coste; 5) El Estado ofrece menor bienestar que las CC.AA. a los ciudadanos, aunque tiene un coste menor.»	Eficiencia del EA	2012
	«En su opinión, para lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos y prestaciones sociales, ¿con cuál de las siguientes afirmaciones está más de acuerdo?: 1) Es necesario reducir competencias autonómicas y centralizar determinados servicios públicos básicos para asegurar el bienestar de la ciudadanía; 2) Sería conveniente redefinir el Estado autonómico actual hacia una mayor descentralización (más competencias para las CC.AA. y menos para el Estado); 3) El modelo autonómico actual es correcto si se le realizaran reformas para su eficiencia.»	Eficiencia del EA	2012
	«Para una mayor eficiencia del Estado autonómico, valore las siguientes posibles medidas (puntúe del 1 al 7, de muy mala a muy buena): 1) Corregir duplicidades entre el Estado y las CC.AA. para evitar gastos innecesarios e ineficacias en los servicios públicos y prestaciones sociales; 2) Revisar el modelo de financiación autonómica; 3) Eliminar el modelo autonómico, previa reforma de la Constitución de 1978; 4) Mejorar el sistema de transparencia de ingresos y gastos públicos autonómicos; 5) Asimilar las competencias de todas las CC.AA. para evitar desigualdades.»	Eficiencia del EA	2012
	«Con respecto a la siguiente gestión de los impuestos, ¿cuál de las siguientes opciones preferiría usted? 1) Que se encargue únicamente la AEAT, como hasta ahora viene haciéndose; 2) Que la AEAT cuente con representantes en las diferentes CC.AA.; 3) Que cada comunidad autónoma cuente con su AT, aunque cada una informe a la AEAT; 4) Me resulta indiferente, es cosa de técnicos.»	Gestión tributaria	2005 a 2007

Fuente: Elaboración propia..

con cautela cuando se hagan valoraciones desde una perspectiva territorial.

En este apartado nos vamos a centrar en tres aspectos. En primer lugar, nos referiremos a la atribución que los ciudadanos

hacen de las competencias de gasto. A continuación, analizaremos la visibilidad del reparto del poder tributario. Para finalizar, compararemos los anteriores resultados con la valoración que los ciudadanos hacen del actual modelo de Estado.

## 1. Atribución de competencias en el ámbito del gasto

La primera cuestión que cabe destacar del análisis de las encuestas mencionadas es el alto índice de no respuesta. La infor-

mación que se presenta en las siguientes páginas debe ser analizada en el contexto adecuado, teniendo en cuenta que, además de la escasa visibilidad de las comunidades autónomas que revelan los resultados de las encuestas, un porcentaje elevado de los encuestados no sabe o no quiere contestar a las preguntas relacionadas con el reparto vertical de competencias del sector público español.

Con esta cautela, la información del cuadro n.º 3 sintetiza algunos resultados de la encuesta del IEF (años 2005-2007 y 2010). Cabe destacar, en primer lugar, que la visibilidad de lo que hacen los distintos niveles de gobierno es reducida. El porcentaje de encuestados que acierta a la hora de atribuir las responsabilidades correctas es bajo: en 2005, algo menos del 50 por 100 fue capaz de identificar a las administraciones competentes en el ámbito de la sanidad y la educación, en torno a un 10 por 100 acertó al considerar transportes e infraestructuras como competencias compartidas, y un 35 por 100 dio la respuesta correcta al atribuir responsabilidades en la prestación de los servicios sociales.

Sin embargo, aunque esa visibilidad parece hacerse menor entre 2005 y 2007, mejora significativamente en el año 2010. Los recortes en los servicios y prestaciones públicas asociados a la crisis económica podrían haber tenido un efecto positivo sobre la atribución correcta de responsabilidades, ya que los porcentajes de respuestas acertadas aumentan para todos los servicios que fueron objeto de estudio en la encuesta. Por ejemplo, para el caso de la sanidad y la educación, los aciertos se elevaron hasta el 56 y el 61 por 100, respectivamente, y hasta el 14 por 100 en infraestructuras y transportes. También se percibe un avance en la identificación de las competencias del Gobierno central, que en todo caso presentaba niveles mucho mejores ya en 2005 (por encima del 60 por 100).

Se observan diferencias entre los aciertos relativos a las prestaciones monetarias (pensiones y prestación por desempleo) y las prestaciones en especie (resto), por un lado, y entre los gastos asignados en exclusiva a un nivel de gobierno (pensiones y prestación por desempleo) y los gastos relativos a competencias compar-

tadas (infraestructuras, transportes, sanidad, educación, etcétera), por otro. De ello podemos extraer dos conclusiones preliminares. En primer lugar, la atribución de responsabilidades es mejor cuando se trata de programas de transferencias directas a los hogares, mucho más visibles para el ciudadano beneficiario (1). En segundo lugar, los encuestados muestran dificultades a la hora de identificar los campos en los que dos o más niveles de gobierno tienen competencias, confirmando la teoría de que la distribución de competencias exclusivas contribuye a mejorar la rendición de cuentas.

Profundizando en los resultados desagregados, se observa que en servicios muy próximos al ciudadano, como son la sanidad y la educación, los porcentajes de respuestas erróneas (es decir, que atribuyen las responsabilidades de gasto a un nivel de gobierno que no ostenta competencias en el servicio en cuestión) son altos.

Como se puede observar en el gráfico 1, la percepción de responsabilidad mejora significativamente entre 2005 y 2010, revelando, como se señalaba, la

CUADRO N.º 3

**DE LOS SIGUIENTES SERVICIOS PÚBLICOS Y PRESTACIONES SOCIALES, ¿QUIÉN CREE USTED QUE ES EL RESPONSABLE A LA HORA DE PONER UNA RECLAMACIÓN?  
(PORCENTAJES RESPECTO AL TOTAL DE RESPUESTAS)**

	ESTADO				COMUNIDAD AUTÓNOMA				AYUNTAMIENTO				COMPARTIDA			
	2005	2006	2007	2010	2005	2006	2007	2010	2005	2006	2007	2010	2005	2006	2007	2010
Sanidad.....	44	42	49	37	39	37	27	46	3	4	3	2	8	8	12	10
Infraestructuras ....	52	51	55	50	26	24	16	27	5	6	6	4	10	10	12	14
Transportes .....	31	31	40	20	33	30	24	29	20	20	14	32	9	9	11	14
Educación .....	42	39	41	27	36	38	30	50	6	6	7	8	10	8	12	11
Pensiones jubilación	70	64	65	80	16	17	12	9	2	4	4	1	5	6	10	5
Servicios sociales...	44	42	44	34	27	29	22	37	15	11	13	12	8	9	10	11
Seguro desempleo	64	57	58	77	20	24	18	11	3	4	4	2	6	6	10	6
Pensiones invalidez	68	61	61	73	16	20	15	13	3	3	3	3	6	7	11	7

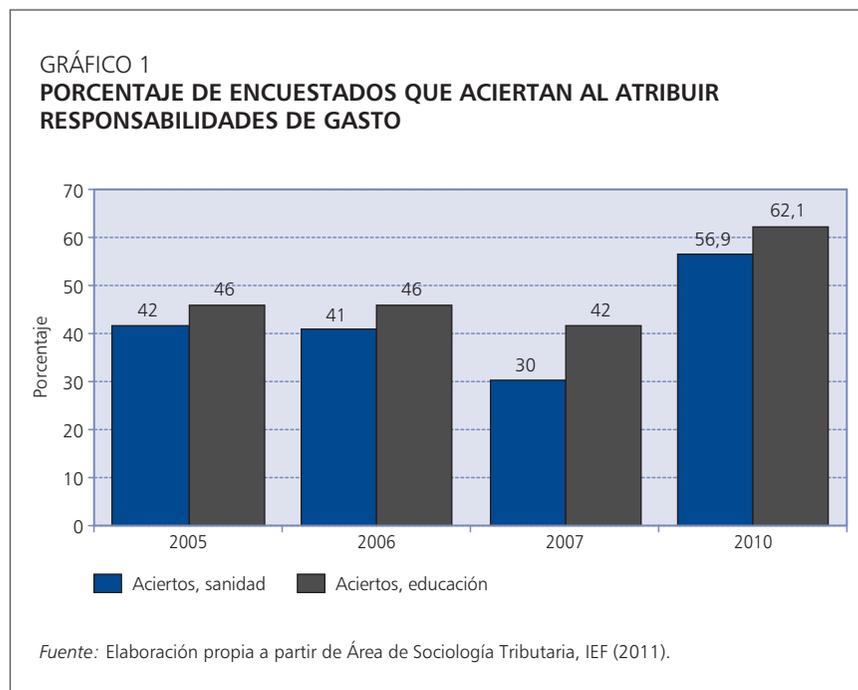
Nota: (\*) La información de 2010 se ha calculado utilizando solo las categorías de servicios que ya se incluyeron en las olas anteriores.  
Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006, 2007, 2008 y 2011).

existencia de un posible efecto de los recortes en prestaciones públicas ocurridos en los últimos años: las administraciones responsables se han hecho más visibles a los ojos de los ciudadanos y/o estos se han preocupado más por obtener la información necesaria.

También hay que destacar que la correcta atribución de responsabilidad ha sido mayor, en todos los años, en el ámbito de la educación que en el de la sanidad. Una posible razón explicativa de este hecho es que los ciudadanos siguen creyendo que existe un vínculo funcional entre el Sistema Nacional de Salud y la Seguridad Social, y de forma automática asumen que ambas instituciones son controladas por el mismo nivel de gobierno (2).

Dado que la información analizada más arriba se refiere a los valores medios nacionales, nos preguntamos si existen diferencias interterritoriales a la hora de atribuir responsabilidades a los distintos niveles de gobierno. Cabría esperar que la asimetría temporal en el traspaso de competencias, así como la distinta preferencia territorial por la descentralización, podrían haber afectado a la visibilidad de los gobiernos autonómicos. Los gráficos 2 y 3 muestran el porcentaje de respuestas correctas del total de encuestados en algunas comunidades autónomas a la hora de señalar qué administración pública es competente en los servicios sanitarios y educativos. Solo se han incluido los datos de aquellas comunidades que tienen una muestra representativa (3), agrupando a todas las demás (salvo País Vasco y Navarra) bajo el epígrafe «Resto».

Se aprecian claras diferencias interterritoriales en la visibilidad de las políticas sanitarias y educa-



tivas. Una razón podría ser que las comunidades que llevan gestionando estos servicios más tiempo, porque tuvieron desde un primer momento un techo competencial más alto, muestran porcentajes de acierto superiores que las que recibieron los traspasos más tarde. Además, en las comunidades «históricas» la mayor preferencia por la descentralización podría estar impulsando un mayor interés de la ciudadanía por la gestión regional de los servicios, aumentando la visibilidad.

No obstante, la mejora agregada en la visibilidad entre 2005 y 2010 que vimos en el gráfico 1 se explica aquí por el avance de las comunidades «de vía lenta», especialmente Madrid, puesto que en las «de vía rápida» hay un retroceso en la sanidad y la mejora en educación es más modesta.

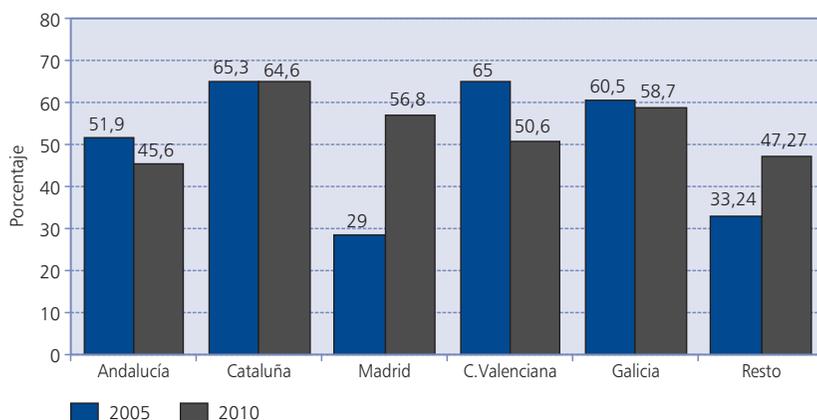
Estos datos podrían estar poniendo de manifiesto la existencia de un proceso de aprendizaje:

cuanto más tiempo haya pasado desde que se consolidara el proceso de descentralización, más claro tendrán los ciudadanos quién es el agente responsable. Esto se confirma cuando se comparan los datos de 2005 con los de 2010: las denominadas comunidades «de vía lenta» (Madrid y «Resto») experimentan avances muy significativos en el ámbito de la sanidad y la educación, mientras que las «de vía rápida» avanzan mucho menos en el caso de la educación y empeoran en porcentaje de respuestas acertadas en el caso de la sanidad (4).

## 2. Atribución de competencias en el ámbito tributario

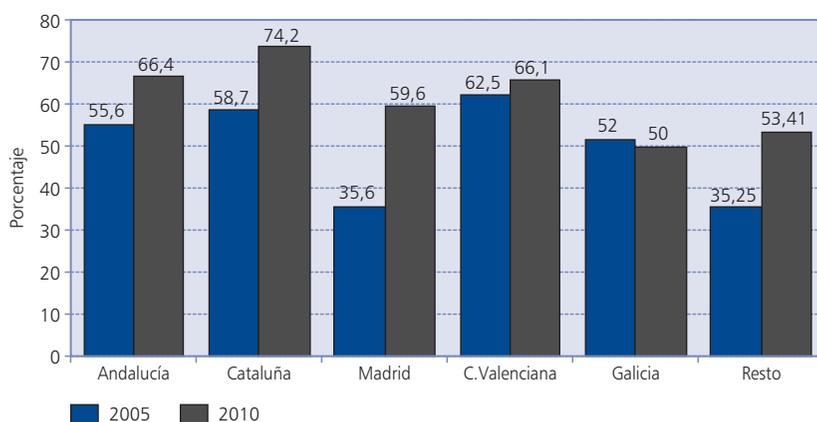
La percepción ciudadana del reparto del poder tributario está mucho más sesgada que la de la vertiente presupuestaria del gasto. Los ciudadanos suelen tener una visión distorsionada sobre qué nivel de gobierno es titular de los recursos recaudados

**GRÁFICO 2**  
**PORCENTAJE DE ENCUESTADOS QUE ACIERTAN AL ATRIBUIR LA RESPONSABILIDAD EN SANIDAD**



Nota: (\*) En la categoría «Resto» se han excluido País Vasco y Navarra.  
Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006 y 2011).

**GRÁFICO 3**  
**PORCENTAJE DE ENCUESTADOS QUE ACIERTAN AL ATRIBUIR LA RESPONSABILIDAD EN EDUCACIÓN**



Nota: (\*) En la categoría «Resto» se han excluido País Vasco y Navarra.  
Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006 y 2011).

con los distintos impuestos y, además, parece que la distorsión va en aumento. A partir de la encuesta del IEF, se observa que el porcentaje de respuestas acertadas es sensiblemente inferior al

que ya señalamos en relación con el gasto (cuadro n.º 4). Por otra parte, hay un porcentaje nada desdeñable de encuestados (entre el 6,5 y el 25 por 100) que no contesta a la pregunta.

Como se puede observar en el cuadro n.º 4, solo el 22 por 100 de los encuestados acertó en 2005 al decir que el impuesto sobre la renta personal es un tributo compartido por el Estado y las comunidades autónomas. La cifra de aciertos en 2010 cayó hasta el 16 por 100. Los porcentajes son menores aún en el caso del IVA y los impuestos indirectos, probablemente debido a la menor visibilidad relativa de la imposición indirecta. En el caso del impuesto de sociedades, el porcentaje es ligeramente más elevado, aproximándose al 50 por 100 en 2007 el número de ciudadanos que acertó al asignar este impuesto en exclusiva al Gobierno central. En cualquier caso, también en este impuesto la visibilidad cayó en 2010, situándose las respuestas correctas en el 39 por 100. Podría pensarse que la inercia de los ciudadanos les hace asignar preferentemente el poder tributario al Gobierno central. Sin embargo, sorprende que el porcentaje de encuestados que atribuyen el impuesto de sociedades en exclusiva al Gobierno central es sensiblemente más bajo que en el caso del IRPF y el IVA.

En los gráficos 4 y 5 se analiza la atribución de responsabilidad en el IRPF y el IVA en las distintas comunidades autónomas. En este caso, a pesar de que la muestra no es representativa, se presentan los resultados de las dos comunidades forales, por tener un sistema de financiación distinto que les permite autofinanciarse desde los primeros años de la descentralización, con la intención de detectar diferencias significativas entre estos dos territorios y las comunidades de régimen común.

De nuevo, se observa que la visibilidad ha caído significativamente y de manera generalizada.

La opacidad de un sistema de financiación autonómica basado en impuestos compartidos, junto al habitual desconocimiento de los ciudadanos acerca del diseño y funcionamiento del sistema tributario, podrían estar dificultando la correcta atribución de competencias. Las únicas excepciones son Madrid, donde las respuestas correctas suben en ambos impuestos, y Navarra, donde crecen para el caso del IVA. Por otra parte, en las comunidades «históricas», donde el proceso descentralizador comenzó antes y existe una mayor preferencia por la descentralización, se detecta un mayor porcentaje de aciertos que en aquellas comunidades donde los traspasos de servicios finalizaron más tarde (5).

Siendo tan bajos los niveles de visibilidad que tiene el reparto del poder tributario y, en concreto, la existencia de impuestos compartidos entre el Estado y las comunidades autónomas, parece obvio que los ciudadanos entiendan aún menos el resto de la arquitectura del sistema de financiación autonómica, que es bastante más compleja y menos accesible para el votante medio. En cualquier caso, llama la atención que ni siquiera en Navarra y el País Vasco, donde los ciudadanos solo se relacionan con la administración tributaria foral, presenten niveles de acierto moderadamente superiores al resto del país.

### 3. Valoración de los ciudadanos del Estado de las autonomías

En este apartado se estudia la valoración que los ciudadanos hacen del reparto de ese poder a la hora de ver satisfechas sus necesidades colectivas y qué nivel de gobierno consideran los ciu-

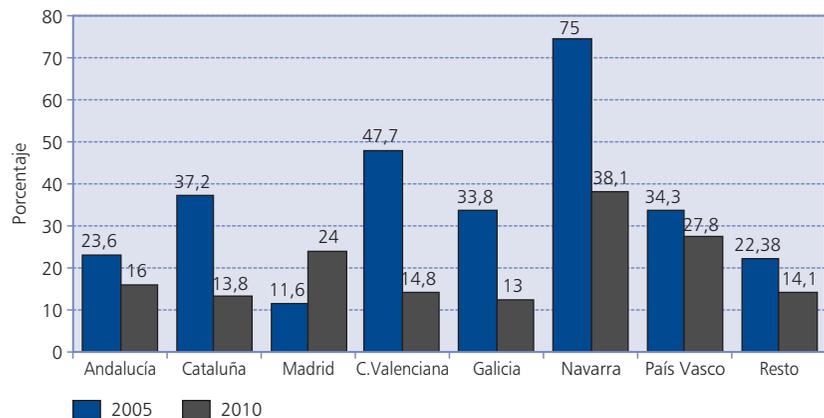
CUADRO N.º 4

**PORCENTAJE DE ENCUESTADOS QUE ACIERTAN AL ATRIBUIR RESPONSABILIDADES RESPECTO AL TOTAL DE ENCUESTADOS A LA PREGUNTA «¿A QUÉ ADMINISTRACIÓN CREE USTED QUE SE PAGAN LOS SIGUIENTES IMPUESTOS?»**

	2005	2006	2007	2010
IRPF.....	22	17	17	16,2
IVA.....	19	14	14	13,0
I. Sociedades.....	44	49	50	39,1
Imp. Especiales ...	21	16	14	7,5

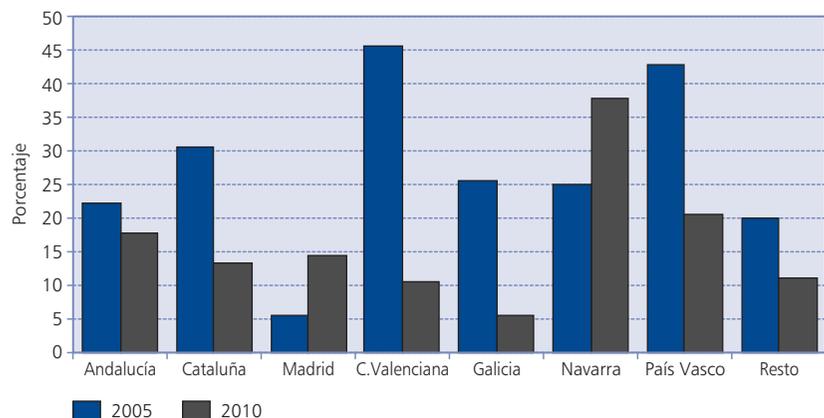
Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006, 2007, 2008 y 2011).

GRÁFICO 4  
**PORCENTAJE DE RESPUESTAS ACERTADAS EN LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD SOBRE EL IRPF**



Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006 y 2011).

GRÁFICO 5  
**PORCENTAJE DE RESPUESTAS ACERTADAS EN LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD SOBRE EL IVA**



Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006 y 2011).

dadanos más eficaz y eficiente a la hora de satisfacer sus necesidades (6).

Por lo que se refiere al primero de los dos objetivos mencionados, el gráfico 6 presenta una comparación entre el reparto de poderes percibido y el reparto deseado. Ante la pregunta de quién consideran los ciudadanos que debería proveer los servicios públicos, la mayoría de los encuestados considera que debería disminuir el peso del Gobierno central (con respecto al nivel percibido por ellos) en los cuatro años en que la encuesta del IEF incluyó esta cuestión. El peso deseado de las comunidades autónomas es solo ligeramente superior al percibido, y en todo caso relativamente parecido al existente. Asimismo, los ciudadanos parecen satisfechos con el volumen de recursos gestionados a nivel municipal. Es en el ámbito de las competencias compartidas donde la divergencia entre percepción y deseos resulta ser mayor: los encuestados proponen que estos gastos dupliquen su peso, lo que, a la vista de los resultados anteriores, parece sugerir que el Gobierno central debería reducir sus competencias exclusivas, en beneficio de un porcentaje mayor de competencias compartidas.

Analizando la misma información, pero desde una perspectiva funcional, los datos del gráfico 7 vienen a confirmar lo dicho más arriba: por una parte, la ciudadanía tiende a infravalorar el peso de las competencias compartidas (probablemente porque su existencia dificulta la visibilidad por sí misma), y, por otra, tienden a solicitar un mayor peso de estas en el presupuesto público total. Esta preferencia por las competencias compartidas puede tener al menos dos explicaciones. Podría

ser que los ciudadanos sintiesen la necesidad de «asegurarse» frente a la incertidumbre, tendiendo a pensar que, si uno de los niveles de gobierno no es capaz de satisfacer sus necesidades, otro lo hará. Pero también podría ocurrir que los encuestados crean que algunos elementos de las políticas públicas deben ser decididos a nivel central (por ejemplo, el paquete de prestaciones básicas que debe garantizarse a todos los ciudadanos), mientras que otros (por ejemplo, la gestión directa de los servicios) pueden ser competencia de otros niveles de gobierno. En este último caso, una buena parte de la ciudadanía estaría de acuerdo con la arquitectura básica de nuestros sistemas sanitario, educativo y de servicios sociales.

Pasando a analizar el reparto del poder deseado desde una perspectiva territorial, de nuevo se encuentran diferencias muy significativas entre los niveles de descentralización deseada de unas comunidades y otras. Del gráfico 8 se desprende que hay una mayor preferencia por la centralización en Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid y «Resto», y un mayor deseo de descentralización en Cataluña, situándose Andalucía en una posición intermedia. Desde una perspectiva dinámica, también se aprecian diferencias. En Cataluña y Comunidad Valenciana cae la preferencia por la centralización, mientras que en los demás territorios el deseo de que el Gobierno central recupere competencias aumenta.

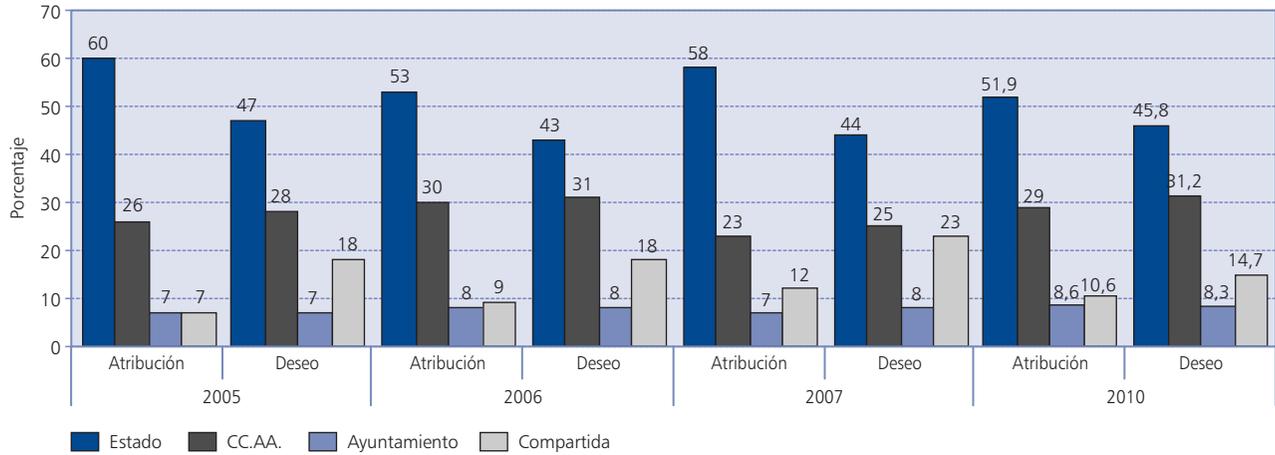
Por lo que se refiere a la vertiente presupuestaria de los ingresos y según los datos ofrecidos por el Barómetro Fiscal (2005 a 2010), la mayor parte de los encuestados desearía una mayor cesión de espacio tributario a las comunidades autónomas y una

intensificación del sistema de participación en impuestos (*tax sharing*), que afectaría incluso al impuesto de sociedades. Así, por ejemplo, cerca del 60 por 100 de los ciudadanos cree que el IRPF es un impuesto exclusivamente estatal, mientras que menos del 40 por 100 considera que debería ser así. A la mayoría de los encuestados les gustaría que disminuyese la participación estatal en el impuesto y que aumentase la participación autonómica con respecto a la que creen que existe en la actualidad. En cualquier caso, predomina el deseo de que el impuesto sea exclusivamente competencia del Gobierno central, y la preferencia por la centralización crece en 2010.

Se pueden extraer conclusiones muy similares del análisis del IVA, el impuesto de sociedades y los impuestos especiales. La mayoría de los encuestados preferiría un nivel de descentralización tributaria mayor al percibido: el 39, el 67 y el 70 por 100 consideran que se trata de impuestos exclusivos del Gobierno central, respectivamente, mientras que solo el 30, el 46 y el 47 por 100 desearían que fuese así. Por lo tanto, la preferencia por la centralización es mayor en el impuesto de sociedades y los impuestos especiales. Desde el punto de vista dinámico, al igual que en el IRPF, se observa una caída de la preferencia por la descentralización, a excepción del impuesto de sociedades, que presenta valores estables.

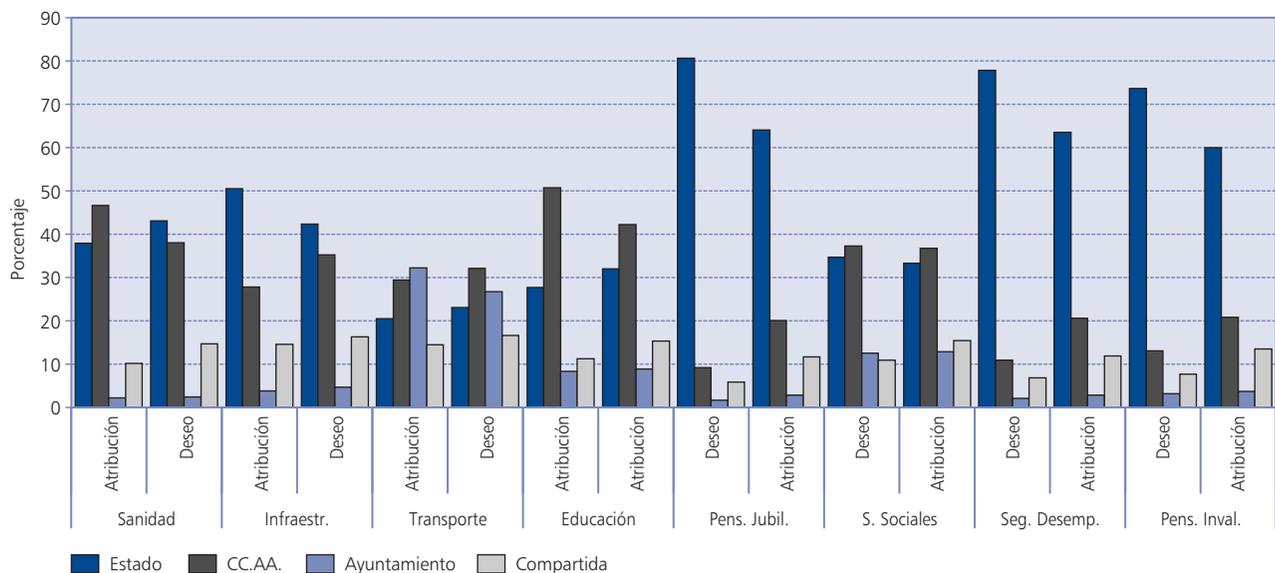
Por lo que se refiere a la gestión tributaria, la encuesta del IEF también incluyó en 2005, 2006 y 2007 una pregunta sobre las preferencias en el reparto de esta competencia. Como se puede ver en el gráfico 9, no hay una opción claramente ganadora de entre las cuatro ofrecidas, ni se

**GRÁFICO 6**  
**ATRIBUCIÓN Y DESEO DE RESPONSABILIDAD EN LA PROVISIÓN DEL CONJUNTO DE SERVICIOS PÚBLICOS**  
**(PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE RESPUESTAS)**



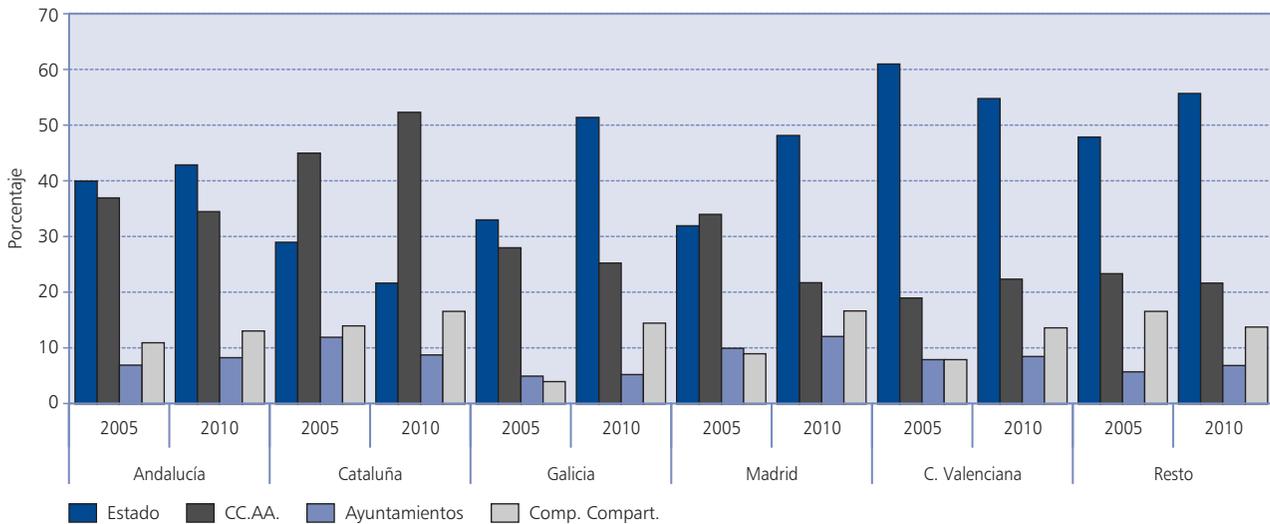
Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria (2006, 2007, 2008 y 2011).

**GRÁFICO 7**  
**ATRIBUCIÓN Y DESEO DE RESPONSABILIDAD EN LA PROVISIÓN DE ALGUNOS**  
**SERVICIOS PÚBLICOS (2010)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2011).

**GRÁFICO 8**  
**NIVEL DESEADO DE RESPONSABILIDAD EN EL CONJUNTO DE SERVICIOS PÚBLICOS PARA CADA NIVEL DE GOBIERNO EN DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2005, 2010)**



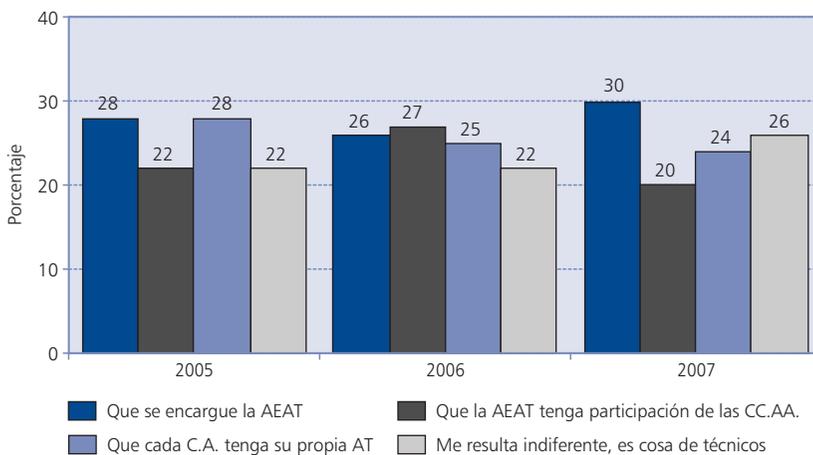
Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006 y 2011).

adivina una tendencia clara. Cada una de las opciones recibió en torno a un 25 por 100 de respuestas (descontando los «no sabe/no contesta»).

Con respecto al nivel de eficiencia relativa que los ciudadanos perciben de los distintos niveles de gobierno, se dispone de una serie algo más larga a partir

de la encuesta del CIS (2000-2011). En el gráfico 10 se presentan las tendencias en la valoración relativa de los distintos niveles de gobierno. Lo más destacable es la evolución de la no respuesta, que en 2005 alcanza un nivel máximo del 36 por 100, y a partir de entonces experimenta una reducción continua hasta alcanzar el 21 por 100 en 2011. En este sentido, parecería que la visibilidad del reparto vertical de poderes va mejorando con el tiempo, lo que facilita que los ciudadanos sean capaces de valorar la idoneidad de su diseño.

**GRÁFICO 9**  
**CON RESPECTO A LA GESTIÓN DE LOS IMPUESTOS, ¿CUÁL DE LAS SIGUIENTES OPCIONES PREFERIRÍA USTED?**



Fuente: Elaboración propia a partir de Área de Sociología Tributaria, IEF (2006, 2007 y 2008).

La valoración de la eficiencia relativa del Gobierno central y las comunidades autónomas es relativamente estable, aunque cae de manera significativa a partir del inicio de la crisis económica. Entre el 20 y el 25 por 100 de los encuestados considera que el Gobierno central es el nivel de gobierno más eficiente, mientras que los valores referidos a las

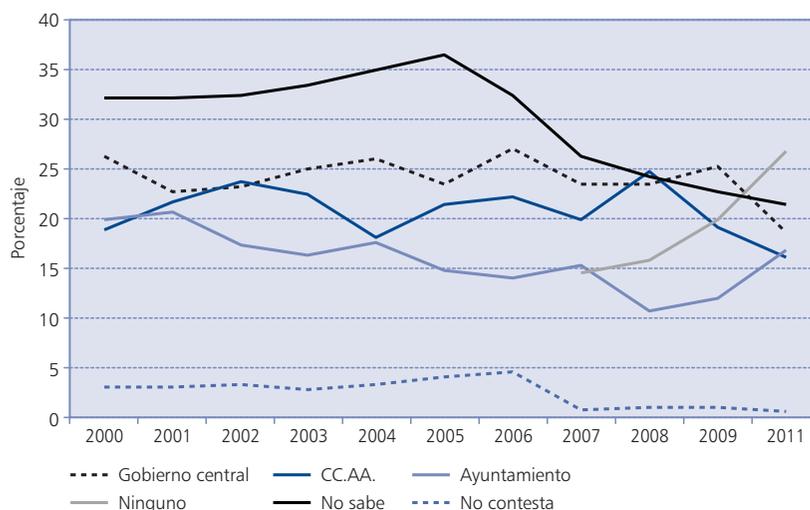
comunidades son similares, aunque algo inferiores. Por el contrario, la valoración que los ciudadanos hacían de la gestión municipal cayó durante los primeros años de la serie, con un punto de inflexión en 2008, que marca el inicio de una tendencia al alza.

Otra de las conclusiones más destacables del gráfico 10 es el rápido incremento del número de encuestados que responde «Ninguno» que ha tenido lugar desde que esta alternativa se incluyó como respuesta posible (2007), revelando un creciente nivel de descontento entre la ciudadanía.

Analizando la misma información, pero desde una perspectiva territorial, en la encuesta del CIS se observan pocas diferencias en la valoración relativa de los gobiernos central y subcentrales, a excepción de Cataluña, que presenta niveles y tendencia opuestos al resto del país: mientras allí el nivel más valorado de gobierno es el autonómico, en los demás territorios es el central. Las cifras relativas a la Administración Central son relativamente estables, mientras que las comunidades y los municipios presentan algunos dientes de sierra con tendencias opuestas: cuando aumenta la valoración relativa del gobierno autonómico, disminuye la de los ayuntamientos (y a la inversa).

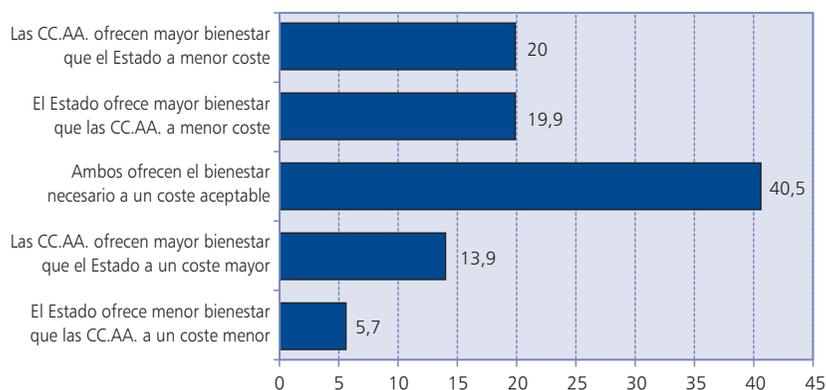
Por último, la encuesta del IEF de 2012 incluyó tres preguntas relacionadas con la valoración de los ciudadanos acerca de la arquitectura institucional del Estado de las autonomías. En primer lugar, se les preguntó sobre la relación servicio/coste de las comunidades autónomas y el Gobierno central. El gráfico 11 muestra que, mayoritariamente, los ciudadanos consideran que ambos ni-

GRÁFICO 10  
¿QUÉ NIVEL DE GOBIERNO ADMINISTRA MEJOR EL DINERO RECAUDADO DE LOS IMPUESTOS?



Fuente: Elaboración propia a partir de CIS (2000-2011).

GRÁFICO 11  
RELACIÓN SERVICIO/COSTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN COMPARACIÓN CON EL GOBIERNO CENTRAL



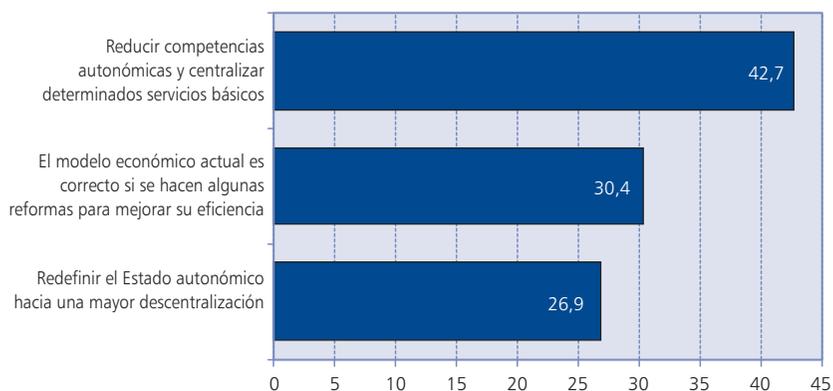
Fuente: Instituto de Estudios Fiscales (2013).

veles de gobierno prestan los servicios a un coste aceptable. Dicho esto, el porcentaje de encuestados que consideran que el Estado es más eficiente al prestar servicios a menor coste es el mismo

que el de aquellos que consideran más eficientes a los gobiernos regionales.

Frente a lo que venía ocurriendo en los primeros años del si-

GRÁFICO 12  
OPINIONES SOBRE LA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO  
(AGREGADOS)



Fuente: Instituto de Estudios Fiscales (2013).

glo XXI, en los que se percibía claramente un deseo de profundización en el proceso de descentralización, los datos de la encuesta de 2012 muestran un cambio en las preferencias. Como se desprende del gráfico 12, una mayoría (42,7 por 100) de los encuestados consideraría necesario reducir las competencias autonómicas y centralizar algunos servicios básicos. La crisis económica, que ha obligado a poner en marcha políticas de ajuste para garantizar la sostenibilidad del presupuesto de las Administraciones Públicas, ha puesto en entredicho las políticas de gasto realizadas por todos los niveles de gobierno, pero especialmente las de las comunidades autónomas. Aunque no en todos los territorios hay una percepción igual, un número creciente de ciudadanos atribuye al propio proceso descentralizador el crecimiento del gasto ocurrido en los años previos a la crisis. A este cambio en las preferencias también podría haber contribuido una percepción ciudadana de que la corrupción ha tenido una

mayor prevalencia en el nivel regional de gobierno.

A modo de síntesis, el análisis estadístico anterior puede sintetizarse en las siguientes diez conclusiones:

1. Se observa una reducida visibilidad en el reparto de competencias: el porcentaje de encuestados que no responden a las preguntas es alto, revelando un grado de desinformación muy notable acerca de la estructura territorial del Estado.

2. Los resultados de las encuestas varían mucho cuando se pregunta por competencias concretas o por el peso general de los distintos niveles de gobierno. En el primer caso, los resultados son peores, pues en torno al 40 por 100 de los encuestados atribuyen al Estado las competencias exclusivas en sanidad y educación. Sin embargo, cuando se pregunta acerca del peso que tiene cada administración en el gasto total, las respuestas son mayoritariamente acertadas. En

este sentido, podría decirse que, aunque los ciudadanos no conocen el reparto pormenorizado de competencias, sí tienen una visión más ajustada de la importancia relativa de cada nivel de gobierno.

3. La visibilidad es mayor en el caso de prestaciones monetarias que en el de prestaciones en especie. También es mejor la atribución de competencias cuando se trata de ámbitos competenciales exclusivos de un nivel de gobierno que cuando se pregunta por políticas públicas compartidas por dos o más administraciones.

4. La confusión se acentúa cuando se pregunta por el reparto vertical de los impuestos: una amplia mayoría atribuye las competencias exclusivas sobre el IRPF, el IVA y los impuestos especiales al Gobierno central.

5. En cualquier caso, los datos de la última ola de encuestas revelan un avance importante en términos de visibilidad por el lado del gasto. Las causas de esta mejora podrían ser el aprendizaje acumulado de los ciudadanos, la mayor visibilidad de los gobiernos autonómicos cuando se han producido recortes en los servicios públicos debido a la crisis económica, y el mayor interés de los ciudadanos por exigir una mejor rendición de cuentas.

6. Sin embargo, estos avances no solo no se han producido, sino que los cambios muestran signo contrario en la vertiente presupuestaria del ingreso: la visibilidad del sistema de impuestos compartidos es muy limitada, lo que estaría dificultando el proceso de rendición de cuentas.

7. Por lo que se refiere a la valoración que los encuestados

hacen del Estado de las autonomías, se percibe que hasta 2008 una mayoría prefería que el Estado tuviese un peso menor al percibido, cediendo espacio a las competencias compartidas y a los gobiernos locales. Sin embargo, a partir del comienzo de la crisis se produce un cambio de tendencia, aumentando el porcentaje de ciudadanos que proponen una recuperación de espacio para el Gobierno central. No obstante, hay que destacar que en Cataluña la preferencia por la descentralización no ha hecho sino aumentar a lo largo de todo el periodo analizado.

8. En cuanto a la eficiencia relativa de los distintos niveles de gobierno, aunque con diferencias muy pequeñas, la mayoría de los encuestados contesta que «el Estado» es algo más eficiente, seguidos por los que contestan «los ayuntamientos» y por último los que contestan «las comunidades autónomas».

9. Cuando se pregunta quién debería gestionar los servicios públicos y los impuestos, se observa una preferencia por la existencia de competencias compartidas. Esto contrasta con el escaso porcentaje de respuestas acertadas en el caso de programas de gasto (sanidad, educación) o impuestos (IRPF, IVA) en los que el Gobierno central y las comunidades comparten competencias. Dicho de otra manera, los ciudadanos querían que el espacio competencial compartido fuese mayor, pero después tienen serias dificultades para percibirlo y, con ello, evaluarlo.

10. Por lo que se refiere a la organización de la gestión tributaria, no hay ninguna alternativa claramente superior a las demás, aunque es algo mayor el porcentaje de encuestados que responde que debería ser competencia

solo de la Agencia Española de Administración Tributaria, seguida de la opción de participación autonómica en la Agencia.

### III. REVISIÓN DE LA LITERATURA

En España, como ya se ha señalado con anterioridad, la crisis económica ha puesto en el punto de mira al actual marco institucional por lo que a la distribución de competencias se refiere. Desde los partidos políticos más reacios a la descentralización se ha señalado que el Estado de las autonomías actual es insostenible. Algunos agentes consideran que los gobiernos autonómicos no han realizado una gestión responsable de los recursos y que, por eso, convendría limitar su papel en el conjunto del sector público español. Otros, en cambio, consideran que los problemas financieros que atraviesan las comunidades tienen más que ver con la centrifugación del déficit realizada por el Gobierno central y que esto solo podría resolverse profundizando en el proceso de descentralización. En cualquier caso, lo cierto es que parece que la sostenibilidad de las cuentas públicas españolas pasa por mejorar el proceso de rendición de cuentas de los gestores frente a los ciudadanos. Para ello parece imprescindible conocer cuáles son los elementos institucionales, territoriales y personales que pueden estar entorpeciendo dicho proceso y que explican la escasa visibilidad de las administraciones subcentrales que hemos presentado en la sección anterior.

La literatura sobre la atribución vertical de responsabilidades por parte de los ciudadanos y sobre la valoración que los españoles hacen del Estado de las

autonomías es relativamente escasa, aunque en fechas muy recientes se han publicado varias investigaciones que tratan de extraer los factores explicativos de ambas cuestiones. En el cuadro n.º 5 se presentan de manera esquemática los objetivos y ámbitos analizados por cada uno de esos trabajos. Las principales fuentes de datos empleadas son la encuesta «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles» del Instituto de Estudios Fiscales (años 2005, 2006, 2007, 2010 y 2012), y la encuesta «Opinión pública y política fiscal» del CIS (años 2000 a 2011).

Por lo que se refiere a los determinantes de la atribución de responsabilidades, los trabajos de León y Ferrín (2007), León (2012), López y Rodrigo (2012a y 2014), Lago y Lago (2010 y 2013) muestran alguna evidencia de que existe aprendizaje: cuanto más tiempo ha transcurrido desde que se traspasó una competencia, más ciudadanos aciertan al señalar cuál es la administración competente. Ahora bien, parece que ese aprendizaje es selectivo: las mejoras en la atribución de responsabilidad son mayores entre los ciudadanos más formados y los que muestran un mayor interés por la política (León y Ferrín, 2007; López y Rodrigo, 2012a, 2013 y 2014). López y Rodrigo (2012a, 2013 y 2014) también encuentran evidencia sobre la influencia de la edad, la actividad (población trabajadora/no trabajadora, etcétera), el tamaño del municipio de residencia y la preocupación por la política regional en la correcta atribución de responsabilidades a las administraciones públicas.

Por otra parte, el marco institucional parece constituir un factor decisivo a la hora de favorecer la correcta atribución de respon-

CUADRO N.º 5

## REVISIÓN DE LA LITERATURA ESPAÑOLA

	Objetivo del análisis	Base datos	Ámbito geográfico	Resultados
León y Ferrín (2007)	¿Hay aprendizaje al asignar competencias? ¿Influye la orientación política en la atribución de responsabilidades?	CIS, 1998 Escola Galega Administración Pública, 2006	Galicia	– Hay aprendizaje, pero selectivo: los que tienen más formación y están más interesados por la política aciertan más – No hay evidencia de que la orientación política sesge la atribución de responsabilidad
León (2010)	¿Influye el tipo de descentralización en la atribución de responsabilidades?	CIS (1998)	España	– Se acierta más en la atribución de responsabilidad para niveles muy bajos o muy altos de descentralización
Lago y Lago (2010)	¿Afecta el marco institucional a la atribución correcta de competencias?	Área de Sociología Tributaria, IEF (2005, 2006 y 2007)	España	– Los ciudadanos identifican mejor la actividad del Gobierno central – Cuanto más recorrido tiene la descentralización, mayor es la visibilidad de los gobiernos subcentrales – Gobiernos de coalición dificultan la visibilidad, pero el alineamiento político con el Gobierno central la mejora
León (2012)	¿Influyen el diseño institucional y el tiempo en la atribución de responsabilidades?	CIS (1998), Escola Galega de Adm. Púb, Instituto Andaluz de Estudios Sociales Avanzados, CIS y Fundació Pi i Sunyer (2007)	Andalucía, Galicia, Cataluña, Castilla y León y País Vasco	– La atribución de responsabilidad es más precisa para niveles muy bajos o muy altos de descentralización – Hay aprendizaje con el paso del tiempo
López y Rodrigo (2012a y 2014)	¿Qué factores explican la identificación correcta de la administración responsable? ¿Qué factores explican la preferencia por la centralización de servicios e impuestos?	Área de Sociología Tributaria, IEF (2005 y 2007)	España	– Los ciudadanos con más formación, mayor preocupación por lo público, residentes en municipios más grandes y residentes en CC.AA. de nivel competencial inicial alto identifican mejor la administración responsable – Los ciudadanos que atribuyen mejor la responsabilidad y están conformes con la gestión, y los que residen en CC.AA. de nivel competencial inicial alto son los que tienen menos preferencia por la centralización
López y Rodrigo (2012b)	¿Influye la percepción de ganancias de eficiencia en la preferencia por la descentralización?	CIS (2005)	España	– Los ciudadanos que perciben ganancias de eficiencia derivadas del proceso de descentralización muestran una mayor preferencia por una estructura descentralizada del sector público
Orríols (2013)	¿Atribuyen correctamente las responsabilidades sobre gastos e ingresos los españoles? ¿Hay diferencias significativas entre territorios? ¿Demandan los españoles responsabilidad fiscal?	Área de Sociología Tributaria, IEF (2005, 2006, 2007 y 2010)	España	– Los ciudadanos tienen dificultades para percibir competencias compartidas – Los ciudadanos tienen un nivel de gobierno predominante al que atribuyen la mayor parte de competencias: hay diferencias significativas entre CC.AA. de vía lenta, CC.AA. de vía rápida y CC.AA. forales – Los ciudadanos tienden a asumir que quien gasta es el que recauda
León y Orríols (2013)	¿Hay voto «económico» en las elecciones autonómicas?	CIS (1982-2012)	España	– El voto «económico» es más habitual en CC.AA. donde la división de competencias entre niveles de gobierno es más clara
Lago y Lago (2013)	¿Qué factores determinan la atribución correcta de responsabilidades?	Making Electoral Democracy Work (2012)	Cataluña	– La atribución de responsabilidades es más precisa cuando se trata de competencias exclusivas, cuando la descentralización es alta y cuanto mayor es el tiempo transcurrido desde el traspaso de la competencia
López y Rodrigo (2013)	¿Qué factores determinan la preferencia por la descentralización? ¿Qué factores determinan la identificación correcta de responsabilidades?	CIS (2010)	España	– La percepción de ganancias de eficiencia influye en la preferencia por la descentralización – La atribución correcta de responsabilidad en materia de educación influye en la preferencia por la descentralización – La atribución correcta de responsabilidades depende de la formación, de la edad, de la actividad (trabajo/no trabajo), la preocupación por la política regional y la residencia o no en CC.AA. de techo competencial inicial alto

Fuente: Elaboración propia.

sabilidad a los distintos niveles de gobierno: León (2010 y 2012) y León y Orriols (2013) demuestran que la visibilidad de las administraciones ante los ciudadanos es mayor para niveles muy bajos o muy altos de descentralización, en los que hay un gobierno claramente predominante sobre los demás. En cambio, para niveles intermedios, la visibilidad se ve perjudicada porque hay más espacios compartidos. Esta evidencia se ve reforzada en el trabajo de Orriols (2014), que muestra cómo los ciudadanos tienen un nivel de gobierno «predominante» al que tienden a atribuir la mayor parte de las competencias. Lago (2010) muestran también que los ciudadanos tienden, por defecto, a identificar mejor la actividad del Gobierno central. Además, López y Rodrigo (2012a, 2013 y 2014) y Lago (2013) coinciden en el resultado de que el nivel competencial autonómico afecta al grado de visibilidad: los ciudadanos de las comunidades forales tienen mayores porcentajes de acierto al atribuir responsabilidades, y los residentes en territorios donde la sanidad y la educación se descentralizaron antes tienden a mostrar más aciertos que los ciudadanos de las denominadas comunidades «de vía lenta». Esto vendría a reforzar la hipótesis del aprendizaje señalada con anterioridad: cuanto más tiempo ha transcurrido desde el traspaso, más visible es para los ciudadanos la responsabilidad de la gestión del servicio traspasado.

Por su parte, Orriols (2014) muestra que los encuestados tienen dificultades para percibir las competencias compartidas y que los ciudadanos tienden a pensar que la administración gastadora es la misma que recauda los impuestos. Dicho de otro modo, parecería que asumen que la des-

centralización debe ser igual de intensa por la vía del gasto que por la del ingreso.

En Lago (2010) se pone de manifiesto que los gobiernos de coalición, al dificultar la identificación de responsabilidades, entorpecen el «voto económico». Sin embargo, el alineamiento político de los gobiernos central y regional mejora el «voto económico» porque ambas autoridades evitan entrar en una guerra de responsabilidades.

Por lo que se refiere a la valoración del marco institucional, López y Rodrigo (2012a, 2012b, 2013 y 2014) ponen de manifiesto que las personas que mejor atribuyen responsabilidades tienen una mayor preferencia por la descentralización. Lo mismo ocurre con los encuestados que perciben ganancias de eficiencia derivadas de una gestión subcentral de los servicios públicos y con los residentes en comunidades que inicialmente tenían un techo competencial más alto.

#### **IV. ¿ESTAMOS SOLOS EN LA GALAXIA O ACOMPAÑADOS? ¿ES LA FALTA DE VISIBILIDAD UN PROBLEMA HABITUAL DE LOS PAÍSES DESCENTRALIZADOS?**

Al igual que ocurre en España, la preocupación por el deficiente proceso de rendición de cuentas de los gestores públicos frente a los ciudadanos se ha acentuado en los últimos años (7). En el marco de los sistemas comparados, las cuestiones abordadas en este trabajo han sido objeto de particular atención por parte de investigadores pertenecientes al ámbito de la ciencia política, aunque, como ocurre en España,

la evidencia empírica es limitada. No obstante, se han publicado diversos trabajos, especialmente en Estados Unidos, Canadá y Suiza, en los que se analizan cuestiones similares a las planteadas anteriormente.

Kincaid y Cole (2012) analizan en un marco comparado las actitudes de los ciudadanos de Canadá, Estados Unidos, Alemania y España respecto al federalismo (8), poniendo de manifiesto, en primer lugar, la existencia de una valoración relativamente crítica sobre el funcionamiento del sistema federal. En términos de equidad, los ciudadanos de Estados Unidos y Alemania muestran un mayor grado de aceptación que los encuestados en Canadá y España, mientras que la valoración de la autonomía es mayor en Canadá y Alemania que en los otros dos países. En opinión de los autores, el resultado sobre el sentimiento de equidad en Canadá y España puede conectarse con la circunstancia de que se trata de modelos de federalismo asimétrico, con comunidades nacionalistas y senados muy débiles, al menos respecto a los otros dos países. El mayor sentimiento de autonomía que se observa en Canadá y Alemania parece coherente con la opinión compartida de que se trata de dos de los países más descentralizados del mundo, aunque difieran notablemente en su articulación concreta, especialmente en la vertiente de los ingresos públicos.

Los análisis de regresión efectuados para estudiar los factores explicativos de los resultados obtenidos muestran un escaso efecto de las variables sociodemográficas; por el contrario, otras variables, como la lengua (especialmente en Canadá) o la educación y la clase social, muestran en

todos los casos una relación positiva con las percepciones de equidad y autonomía. Pero el factor explicativo clave derivado del trabajo es el grado de confianza en los diversos niveles de gobierno. Cuando crece esa confianza aumenta el sentimiento de equidad regional, especialmente cuando aumenta la credibilidad del Gobierno central (federal). Ocurre algo similar respecto a la percepción de autonomía, aunque en este caso se observa una correlación negativa cuando se trata de gobiernos intermedios o locales. Según expresan Cole y Kincaid, tal vez la explicación de esta aparente paradoja es que cuando crece la confianza en los gobiernos descentralizados, aumenta el deseo de incrementar la autonomía (el sentimiento es menor), con independencia de lo que ocurra con la valoración del gobierno federal.

El trabajo de Schneider *et al.* (2011) estudia la opinión pública sobre las competencias políticas de los diversos niveles de gobierno a partir de una nueva encuesta de ámbito federal en Estados Unidos (9). Los resultados muestran que, en general, los ciudadanos demandan más actividades a todos los niveles de gobierno. Concretamente el 71,6 por 100 de los encuestados afirma estar de acuerdo o muy de acuerdo en que los gobiernos locales asumieran más competencias, un 82,5 por 100 en el caso de los gobiernos estatales y un 63,9 por 100 cuando la pregunta se refiere al Gobierno federal. Por otra parte, a diferencia de lo que parece ocurrir en el caso español, el trabajo muestra que los ciudadanos identifican adecuadamente las competencias de los distintos niveles de gobierno, apostando además por una ampliación especial de competencias del Gobierno federal y una

clara separación de tareas entre los diversos niveles de gobierno.

Por el contrario, de acuerdo con Cutler (2008), en Canadá los votantes no diferencian de forma clara las competencias de los gobiernos. La preocupación por las políticas solo mejora levemente la calidad de la asignación de competencias, y solo cuando la separación de las mismas es más clara. Según los resultados de su trabajo, el federalismo se convierte en un reto para los votantes canadienses si pretenden premiar o castigar con sus votos los resultados de las decisiones políticas.

## V. CONSIDERACIONES FINALES: POSIBLES VÍAS PARA INCREMENTAR LA VISIBILIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA Y EL COMPROMISO DE LOS CIUDADANOS CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La pregunta que surge a raíz del análisis estadístico y de la revisión de la literatura es: ¿cómo conseguir una mayor visibilidad del sistema con la finalidad de fortalecer la responsabilidad de los agentes políticos ante sus electores y garantizar mejor el control democrático de sus actuaciones? Para dar respuesta a esta pregunta habría que reflexionar acerca de, al menos, tres tipos de cuestiones: en primer lugar, mejoras institucionales que contribuyan a una mayor transparencia en la gestión pública; en segundo lugar, un mejor diseño en el reparto de competencias de gasto, que facilite la visibilidad del órgano competente, y, en tercer lugar, una reforma del modelo de financiación regional que permita a los ciudadanos identificar qué administración pública está recaudando los impuestos necesarios para prestar los servicios.

1. Por lo que se refiere a la transparencia, habría que buscar fórmulas de mejora tanto en el ámbito de la elaboración y difusión de la información relativa a las políticas públicas, como en el de las relaciones intergubernamentales. La transparencia no significa solo la existencia de datos sobre las actividades públicas y el libre acceso a los mismos. Exige también una tarea de explicación de esa información para que pueda ser entendida por los ciudadanos. El argumento de la (co)responsabilidad se sustenta en la idea de que los ciudadanos puedan premiar o castigar a sus representantes en función de lo que hacen, tanto en la vertiente de los servicios públicos como en la correspondiente a los mecanismos de financiación decididos para financiar esos servicios. Pero este ejercicio de responsabilidad es inviable si los ciudadanos no saben lo que hacen sus representantes, si no son capaces de distinguir entre los responsables de unas competencias u otras y si no existe una moral colectiva de limitar la corrupción y el fraude. La Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno aprobada por el Gobierno español al final del pasado año, a pesar de sus limitaciones, parece un paso adecuado en esta dirección, como también ocurre con los proyectos de normas de transparencia aprobados en diversas comunidades.

Además, a la luz de los datos analizados en este trabajo, parece necesario efectuar un esfuerzo desde las Administraciones Públicas para explicar el significado y alcance del modelo descentralizado español, lo que exige una estrategia consistente de educación e información a los ciudadanos. Las cuestiones relativas a la financiación de los servicios deberían ser objeto de especial

transmisión a través de los programas de educación fiscal, como el elaborado hace algunos años por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y de difusión positiva a la ciudadanía: se trata de explicar qué se hace con los recursos públicos, cómo se gasta y en qué, qué resultados se obtienen de la acción pública, y también de invitar a la reflexión sobre las virtudes y los defectos del modelo de intervención pública, así como de la necesidad de efectuar ajustes y exigir responsabilidades a quienes deciden el uso de los recursos públicos.

En una dirección paralela podría tener sentido la creación de instituciones en el ámbito del Parlamento español para dar a conocer a los legisladores y a los ciudadanos la evolución de la opinión pública sobre los servicios públicos a lo largo del tiempo, señalando los principales avances y dificultades al respecto, poniendo el énfasis en su adscripción territorial. En algunos gobiernos autonómicos existen entidades de este tipo (por ejemplo, el Centro d'Estudis d'Opinió de la Generalitat de Catalunya). También existen en otros países instituciones similares como entidades vinculadas a Parlamentos nacionales (por ejemplo, en el caso de México, con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, de la Cámara de Diputados).

Como se ha explicado anteriormente, en España, el CIS y el IEF (para temas esencialmente fiscales) desempeñan ese papel, pero su capacidad de incidencia en la opinión pública es limitada por razones diversas, entre otras su escasa vinculación con el Parlamento. ¿Qué deberían hacer este tipo de instituciones? Por un lado, recoger de forma periódica el estado de la opinión pública

sobre los servicios públicos y los mecanismos de financiación empleados por parte de las autoridades autonómicas y centrales; por otro, elaborar trabajos, también periódicos, sobre los resultados obtenidos por las encuestas; por último, diseñar una estrategia de difusión de los resultados a los miembros del Parlamento y a los ciudadanos en general. En el caso español, podría tener sentido recuperar la idea de la creación de una Oficina Técnica al Servicio del Senado que, entre otras, tuviera encomendada estas tareas.

2. Por lo que se refiere a la visibilidad de las competencias de gasto compartidas, los datos de las encuestas nos proporcionan información contradictoria. Por un lado, los ciudadanos muestran una preferencia creciente por la participación de varios niveles de gobierno en la gestión de las políticas públicas. Pero, por otro, se observa que la falta de visibilidad es mucho mayor cuando dos o más administraciones son competentes en la prestación de un servicio público o la recaudación de un impuesto. En este sentido, las encuestas analizadas en este trabajo, así como algunos análisis de comparación internacional, sugerirían una eliminación, en la medida de lo posible, de los espacios compartidos, cuando esto no sea imprescindible.

Sin embargo, la falta de participación del Gobierno central en el diseño de algunas de las políticas públicas más próximas al ciudadano, como la sanidad, la educación y los servicios sociales, podría perjudicar la utilidad de estas políticas como instrumentos de fomento de la equidad y la cohesión nacional. La búsqueda de un equilibrio entre el respeto a la autonomía de gobierno (que reforzaría la visibilidad), y la garantía de funcionamiento de los

instrumentos de cohesión por parte del Gobierno central (que garantizaría la equidad entre los ciudadanos) pasaría por reforzar la visibilidad de las instituciones de coordinación intergubernamental, como el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud o el mismo Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Una forma de contribuir a la visibilidad de los gobiernos autonómicos y a hacer a los ciudadanos más conscientes del coste de los servicios públicos sería la entrega de facturas meramente informativas a los usuarios de servicios sanitarios y educativos. Una experiencia en esta línea ha tenido lugar con los beneficiarios de los cheques escolares para sufragar los gastos familiares en centros de educación infantil en la Comunidad de Madrid.

3. Con respecto a los problemas de financiación, el propio diseño del sistema desempeña sin duda un papel relevante en cuanto a la visibilidad de su funcionamiento. La opacidad, tantas veces mencionada, de un mecanismo de financiación extremadamente complejo no ayuda a mejorar la visibilidad y, en consecuencia, dificulta la adscripción y la exigencia de responsabilidades, como demuestran los resultados de las encuestas analizadas en este trabajo. Para mejorar el proceso de rendición de cuentas frente a los ciudadanos habría que tener en consideración al menos dos tipos de cuestiones. Por un lado, el peso y la estructura de las transferencias que perciben las comunidades autónomas y, por otro, la dimensión y características del espacio fiscal autonómico.

Por lo que se refiere a la primera de esas cuestiones, parece claro que una reducción del peso que las transferencias tienen en el

presupuesto de ingresos de las comunidades autónomas debería hacerlas más visibles a los ciudadanos. La elevada dependencia financiera de las comunidades se ha aducido tradicionalmente como uno de los factores determinantes en la falta de responsabilidad de sus gestores, entre otras razones porque la negociación de las transferencias de nivelación que se emplean para cerrar la brecha vertical se ha hecho siempre en un contexto de restricción presupuestaria blanda, permitiendo a los dirigentes autonómicos apropiarse de los réditos derivados de la mejora de los servicios públicos, al tiempo de atribuir al Gobierno central cualquier problema de sostenibilidad financiera. Sin embargo, la reforma de 2009 supuso un gran avance en este sentido, reduciendo en buena medida la dependencia financiera existente.

En cambio, esta última reforma, aunque redujo el peso relativo de las transferencias intergubernamentales, introdujo un sistema de nivelación muy complejo que no contribuye a la transparencia de los flujos interterritoriales de recursos. Se crearon cuatro fondos distintos, cuyo cálculo y distribución se realizan con arreglo a un conjunto de cláusulas especiales que, además, no han sido las mismas en todos los ejercicios presupuestarios (Herrero *et al.*, 2010). Como consecuencia, la visibilidad del sistema de financiación autonómica de régimen común frente a los ciudadanos es muy limitada. En este sentido, de cara a la próxima reforma convendría hacer un esfuerzo en la simplificación del sistema de transferencias y, de nuevo, en la explicación del mismo a los ciudadanos.

En cuanto a la dimensión y características del espacio fiscal

autonómico, cuando se aprobó la reforma de 2009 se entendía que el reparto de las grandes fuentes de ingresos al 50 por 100 era una buena vía de incentivo a la visibilidad, en la medida que se proponía la asociación a partes iguales de la Administración Central y las comunidades en el reparto de los dos grandes impuestos (Renta e IVA). No obstante, como sucedió en reformas anteriores, tampoco en este caso se llevó a cabo un esfuerzo de explicación y comunicación de este aspecto de la reforma.

Algunas formas de mejorar la visibilidad manteniendo el actual marco institucional serían las siguientes. En el ámbito del IRPF, podrían desglosarse las retenciones del Gobierno central y de la comunidad autónoma, y podrían entregarse liquidaciones separadas (con distintos colores, por ejemplo) para ayudar a los ciudadanos a percibir que se trata de un impuesto compartido. Por lo que se refiere a la imposición indirecta, las facturas en las que se repercuten el IVA y los impuestos especiales podrían también desglosar qué parte del pago corresponde a cada nivel de administración.

Puesto que no podemos esperar que un mero aumento en los porcentajes de participación autonómica en la recaudación de los grandes impuestos vaya a mejorar significativamente la visibilidad, las opciones que hay por delante son básicamente dos: o bien crear sistemas fiscales separados, en los que cada nivel de gobierno se especialice en unas figuras tributarias concretas; o bien crear sistemas fiscales superpuestos, de modo que ambos niveles de gobierno graven el mismo hecho imponible pero con impuestos diferentes, en la línea de lo que hacen Canadá y Estados Unidos.

El primer caso, teniendo en cuenta las restricciones legales europeas relacionadas con la unidad de mercado, estaría limitado a la cesión íntegra del IRPF a los gobiernos autonómicos, opción que parece poco aconsejable desde el punto de vista de la equidad y de las políticas de estabilización macroeconómica, además del carácter emblemático de este impuesto como máxima expresión del derecho de ciudadanía compartida.

En cambio, la fórmula de la creación de espacios fiscales superpuestos fortalecería la visibilidad, puesto que los ciudadanos percibirían mejor a quién están pagando los impuestos, manteniendo la capacidad del Gobierno central para diseñar sus propias políticas de redistribución interpersonal y de estabilización. Según este modelo, las comunidades podrían tener impuestos propios sobre los hechos imposables que hoy pertenecen al Estado, como la renta o el consumo, y además tendrían la capacidad total, tanto normativa como de gestión y recaudación de sus impuestos. Aunque este tipo de mecanismo no se ha aplicado en España, no parece que exigiera un cambio normativo de gran alcance o una reforma constitucional. Tal vez bastaría con cambiar el artículo 6.2 de la LOFCA (10), así como la Ley 22/2009.

Se trata de una propuesta que, desde la perspectiva de la responsabilidad, permitiría una mayor conexión entre las áreas de gastos e ingresos públicos de cada unidad de gobierno, e introduciría un incentivo a mejorar el diseño de los gravámenes y la gestión y recaudación de los mismos, lo que daría además la posibilidad de controlar mejor los ingresos y los gastos, así como los saldos presupuestarios. Los tributos

corresponderían a cada nivel de administración encargada de aplicarlos, de modo que los ciudadanos verían, de forma más clara, a quién están pagando, lo que podría suponer una mejora en los procesos de rendición de cuentas.

El principal inconveniente de un modelo como el que se propone sería un aumento de la complejidad del sistema tributario, con mayores costes de cumplimiento para los contribuyentes. Un requisito imprescindible sería, por tanto, el fortalecimiento de las administraciones tributarias de las comunidades y de la coordinación con la Agencia Tributaria Estatal, para evitar que se incrementen la elusión y el incumplimiento tributarios.

Probablemente, el tributo en el que parece menos conflictivo aplicar este sistema es el IRPF, impuesto que tiene un cierto recorrido autonómico desde la separación de la tarifa entre el Estado y las comunidades. En este sentido, recordemos que ha sido en el periodo de crisis cuando las comunidades han empleado más sus atribuciones normativas en el ámbito del IRPF, aumentando en general los tipos aplicados sobre el tramo autonómico y limitando las deducciones, con la finalidad de evitar los déficits presupuestarios. La aplicación del sistema exigiría el fortalecimiento de sus administraciones tributarias y, como ocurre en Canadá o Estados Unidos, puede tener sentido mantener criterios unificados de determinación de las bases imponibles para reducir al máximo el coste de cumplimiento por parte de los contribuyentes.

Los problemas señalados más arriba son especialmente importantes en relación con la imposición de sociedades. Cuando en Europa se está hablando de la conveniencia de armonizar

la base consolidada del Impuesto de Sociedades (Mora *et al.*, 2012, y Domínguez y López, 2008), e incluso de unificar el propio impuesto, no parece que tenga mucho sentido fragmentar el existente en el caso de España. Además, ello haría también más difícil la lucha contra los comportamientos fraudulentos. Así, por ejemplo, en el caso de la descentralización, el control del empleo de precios de transferencia sería mucho más difícil. Estas razones, junto a la mayor complejidad y el coste que supondría para las empresas la relación con múltiples administraciones tributarias, haría desaconsejable la descentralización de este gravamen.

En relación con el IVA, de nuevo se presentan importantes problemas. En primer lugar, debido al proceso de armonización europeo, parece poco probable que la Unión Europea vaya a permitir la introducción de un modelo descentralizado para el IVA. Por otra parte, los graves problemas que afectan a este tributo en términos de fraude podrían verse amplificados en un contexto descentralizado, que podría hacer muy complicada la gestión de tipos impositivos diversificados y de regímenes especiales. Probablemente una actuación mancomunada de las comunidades en este tributo, como se ha planteado en múltiples ocasiones, tendría más posibilidades de éxito que la descentralización de una parte del impuesto.

#### NOTAS

(\*) Agradecemos los comentarios y sugerencias de los editores del presente volumen.

(1) En LAGO y LAGO (2013) se muestra que los porcentajes de aciertos en estas categorías de gasto aumentan significativamente en el caso de ser los encuestados beneficiarios directos de las políticas sobre las que son preguntados.

(2) A partir de esta hipótesis, hemos analizado la relación entre las variables de edad y

atribución de responsabilidades para comprobar si la edad podría estar afectando a la falta de visibilidad, en el sentido de que las personas más mayores, que convivieron con un sistema sanitario vinculado a la Seguridad Social, tendrían más dificultades para identificar correctamente a las autoridades sanitarias. Sin embargo, no se ha encontrado relación estadísticamente representativa entre las variables utilizando el test del chi-cuadrado para un error muestral del 95,5 por 100, en ninguno de los años analizados (2005, 2006, 2007 y 2010). Se rechaza por tanto la hipótesis de que los jóvenes hagan una mejor atribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno que gestionan los servicios sanitarios.

(3) Tal y como se explica en la sección II, los estudios utilizados en este documento son encuestas de opinión con muestras menores a 2.500 casos. Se trata, tanto el estudio del CIS como el del IEF, de estudios representativos a nivel nacional pero no a nivel autonómico, y así lo indican sus fichas metodológicas y sus análisis de datos. Hemos de recordar que, si bien para realizar análisis multivariantes se necesita tan solo una  $n = 30$  para ser estadísticamente representativo, para el caso de extrapolaciones de variables de opinión la cuestión de representatividad estadística no se somete a un criterio científico, sino más bien al criterio del investigador. En nuestro caso, hemos entendido que de aquellas comunidades autónomas con menos de 200 casos no podían extrapolarse opiniones a nivel autonómico.

(4) Los porcentajes de aciertos de los territorios forales son particularmente altos en todas las olas de la encuesta, aunque la muestra no es significativa y, por ese motivo, se han excluido del gráfico.

(5) En ORRIOLS (2014) se apunta la posibilidad de que la preferencia por la descentralización pueda tener un impacto en la visibilidad: aquellos que desean un sector público más descentralizado atribuirían responsabilidades al Gobierno central en diferente medida que los encuestados con un deseo de centralización superior.

(6) Quizá sería más correcto utilizar solo la valoración del Estado de las autonomías que hacen aquellos que atribuyen correctamente responsabilidades. Sin embargo, ningún encuestado es capaz de acertar identificando la administración responsable de todos los servicios e impuestos.

(7) Así parece que ocurre, por ejemplo, en el caso de Canadá. Según expresa CUTLER (2008: 627): «Los votantes no diferencian claramente el papel de los gobiernos y esta circunstancia varía poco entre ámbitos competenciales. El interés sobre la política solo mejora un poco la atribución correcta de responsabilidades, y solo en ámbitos en los que la responsabilidad está objetivamente más clara. Los resultados sugieren que el federalismo es un gran desafío para los votantes canadienses que quieren premiar o castigar a sus gobiernos por los resultados de las políticas públicas».

(8) Los autores explican los resultados de una encuesta efectuada en el año 2010 acerca de las opiniones de los ciudadanos sobre el funcionamiento del federalismo y sus sentimientos en relación a la equidad territorial y la autonomía. La encuesta se articula en seis preguntas sobre las ventajas e inconvenientes del sistema federal, su articulación o el tratamiento del Gobierno nacional al resto de gobiernos y el cumplimiento o no de los principios de equidad y autonomías territoriales.

(9) Se trata del *Cooperative Congressional Election Study*, realizado en 2006 después de un complejo proceso de elaboración en el que participaron hasta 36 grupos de investigación. Para el trabajo contemplado en el artículo se utilizó una submuestra aleatoria de 1.000 entrevistas.

(10) «Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos impositivos gravados por el Estado».

## BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS (2006), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.655.

— (2007), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.706.

— (2008), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.762.

— (2009), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.813.

— (2010), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.840.

— (2011), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.908.

— (2012), «Calidad de los servicios públicos», *Estudios*, CIS, n.º 2.950.

ANDERSON, C. (2006), «Economic voting and multi-level governance: an individual-level analysis», *American Journal of Political Science*, 50: 449-463.

ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2006), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005», *Documentos de Trabajo*, IEF, n.º 10/2006.

— (2007), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2006», *Documentos de Trabajo*, IEF, n.º 21/2007.

— (2008), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007», *Documentos de Trabajo*, IEF, n.º 15/2008.

— (2011), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010», *Documentos de Trabajo*, IEF, n.º 9/2011.

— (2013), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010», *Documentos de Trabajo*, IEF, n.º 21/2013.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2000), «Opinión pública y política fiscal (XVII)», *Estudios*, CIS, n.º 2.395.

— (2001), «Opinión pública y política fiscal (XVIII)», *Estudios*, CIS, n.º 2.427.

— (2002), «Opinión pública y política fiscal (XIX)», *Estudios*, CIS, n.º 2.462.

— (2003), «Opinión pública y política fiscal (XX)», *Estudios*, CIS, n.º 2.533.

— (2004), «Opinión pública y política fiscal (XXI)», *Estudios*, CIS, n.º 2.569.

— (2005), «Opinión pública y política fiscal (XXII)», *Estudios*, CIS, n.º 2.615.

— (2006), «Opinión pública y política fiscal (XXIII)», *Estudios*, CIS, n.º 2.650.

— (2007), «Opinión pública y política fiscal (XXIV)», *Estudios*, CIS, n.º 2.727.

— (2008), «Opinión pública y política fiscal (XXV)», *Estudios*, CIS, n.º 2.770.

— (2009), «Opinión pública y política fiscal (XXVI)», *Estudios*, CIS, n.º 2.809.

— (2011), «Opinión pública y política fiscal (XXVII)», *Estudios*, CIS, n.º 2.910.

CUTLER, F. (2004), «Government responsibility and electoral accountability in federations», *Publius: The Journal of Federalism*, 34(2): 19-38.

— (2008), «Whodunnit? Voters and responsibility in Canadian federalism», *Canadian Journal of Political Science*, 41(3): 627-654.

— (2010), «The space between worlds: federalism, public issues and election issues», *Regional & Federal Studies*, 20(4-5): 487-514.

DOMÍNGUEZ, F., y LÓPEZ, J. (2008), «Consolidación y reparto de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades entre Estados miembros de la Unión Europea: consecuencias para España», *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, 24/2008.

HERRERO, A.; RUIZ-HUERTA, J., y VIZÁN, C. (2010), «La reforma de la financiación autonómica de 2009», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 11: 169-205.

KINCAID, J., y COLE, R. (2012), «Citizen evaluations of federalism performance and feelings of regional equity and autonomy in four federal polities». Documento presentado en la Triennial Meeting of the International Political Science Association, Madrid, julio de 2012.

LAGO, I., y LAGO, S. (2010), «Decentralization and electoral accountability», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28: 318-334.

LAGO, S., y LAGO, I. (2013), «La atribución de responsabilidades políticas en Estados descentralizados», *Cuadernos Económicos de ICE*, 85: 44-63.

LEÓN, S. (2010), «Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain», *European Journal of Political Research*, 50: 80-109.

— (2012), «How do citizens attribute responsibility in multilevel states? Learning, biases and asymmetric federalism. Evidence from Spain», *Electoral Studies*, 31: 120-130.

LEÓN, S., y FERRÍN, M. (2007), «La atribución de responsabilidades sobre las políticas públicas en un sistema de gobierno multinivel», *Administración & Ciudadanía*, 2(1): 49-75.

LEÓN, S., y ORRIOLS, L. (2013), «Asymmetric federalism, clarity of responsibility and economic voting: evidence from Spain». VII Conference ECPR, Burdeos.

LÓPEZ, J. (2011), «Beneficios y costes del Estado autonómico», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 1: 34-42.

LÓPEZ, J., y RODRIGO, F. (2012a), «Percepciones de los ciudadanos sobre las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de los servicios e impuestos autonómicos». XIX Encuentro de Economía Pública, Santiago de Compostela, enero de 2012.

— (2012b), «¿Por qué los españoles son (moderadamente) autonomistas? Las ganancias regionales de eficiencia y la preferencia por la autonomía», *Economía*, 81: 63-81.

— (2013), «Nueva evidencia sobre la atribución de responsabilidades sobre los servicios regionales y preferencia por la descentralización», *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, 3/2013.

— (2014), «Percepciones de los ciudadanos sobre las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de los servicios e impuestos autonómicos», *Revista de Economía Aplicada*, 65: 1-28.

MORA, L.; NAVARRO, E., y PRADO, M. (2012), «Base imponible común consolidada vs. normativa fiscal española: una aproximación a su impacto fiscal», *Crónica Tributaria*, 144: 89-109.

ORRIOLS, L. (2014), «Impuestos, gasto público y atribución de responsabilidades en España». Mimeo.

DEL PINO, E., y VAN RYZINY, G. (2013), «Intergovernmental Responsibility for Social Policy: An Analysis of Public Preferences in Spain», *Publius: The Journal of Federalism*, 43(4): 271-305.

RUDOLPH, T. (2003a), «Who's responsible for the economy? The formation and consequences of responsibility attributions», *American Journal of Political Science*, 47(4): 698-713.

— (2003b), «Institutional context and the assignment of political responsibility», *The Journal of Politics*, 65(1): 190-215.

SCHNEIDER, S.; JACOBY, W., y LEWIS, D. (2011), «Public opinion toward intergovernmental policy responsibilities», *Publius: The Journal of Federalism*, 41(1): 1-30.

## Resumen

Este trabajo analiza las características del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y sus implicaciones sobre el bienestar. Se comparan estos resultados con los de las comunidades autónomas de régimen común. También se analiza el papel del Concierto Económico durante la crisis económica. Se comprueba que el País Vasco tiene impuestos más bajos y prestaciones más altas que las comunidades de régimen común. El Concierto Económico aporta muchos más recursos per cápita que el sistema común (quizá hasta un 75 por 100). La crisis económica ha acentuado estas diferencias (hasta el doble), porque la recaudación en la CAPV ha caído menos que en el Estado, el cupo se ha reducido y la CAPV se ha beneficiado de casi la totalidad de los aumentos del IVA y los impuestos especiales. Además, en la CAPV no se ha aplicado la tarifa complementaria.

*Palabras clave:* Concierto Económico, efectos sobre el bienestar, comparación común.

## Abstract

This paper studies the properties of the Foral System of the Basque Country and its Welfare implications. The Common and the Foral system are compared. It is shown that the taxes in the Basque Country are lower but the expenditure is higher. The Economic Agreement gives more per capita resources than the Common System (up to 75 per 100). The economic crisis has enlarged the differences (up to 100 per 100) because the fall in tax collection has been smaller than in the rest of Spain, the Quota has decreased and the Basque Country has kept almost all the increases in VAT and excises. Furthermore, the Basque Country has not applied any surcharge on the personal income tax.

*Key words:* Economic Agreement, welfare effects, foral vs. common systems.

*JEL classification:* H50, H73, H77.

# UN ANÁLISIS DEL SISTEMA FORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y SUS VENTAJAS DURANTE LA CRISIS

Ignacio ZUBIRI

Universidad del País Vasco

## I. INTRODUCCIÓN

EL sistema de financiación de las comunidades autónomas en España es asimétrico tanto en el lado del gasto como en el del ingreso. En el ingreso hay tres tipos de comunidades: forales, comunes y Canarias, que tiene un sistema de financiación híbrido. En el lado de gasto existen diferencias en las competencias asumidas. Las mayores asimetrías se hallan, de nuevo, entre las comunidades de régimen común (incluida Canarias) y las de régimen foral. Pero también hay diferencias, aunque de menor entidad, entre las comunidades de régimen común. En el caso de las forales, las competencias adicionales pueden superar ampliamente el 20 por 100 de las asumidas. En el caso de las de régimen común, globalmente, las competencias diferenciales pueden suponer en torno al 4 por 100 de las totales. En esta asimetría esencial del sistema autonómico muchas de las discusiones se han centrado en las ventajas financieras y fiscales del sistema foral en relación al común. Estas ventajas están, de hecho, en el origen de la inestabilidad del sistema común, ya que algunas comunidades autónomas, significativamente Cataluña, critican lo que reciben del sistema tomando como referencia el sistema foral.

El objetivo de este artículo es analizar las implicaciones fiscales

y financieras del sistema foral y compararlo con el sistema común. A diferencia de otros trabajos, en este se adopta una perspectiva temporal y se analizan los resultados del periodo 2007-2011. El punto de partida en la sección II es revisar algunos datos sobre la situación de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en relación a otras comunidades autónomas. La sección III se ocupa de las implicaciones financieras del sistema foral y compara los recursos a que dan lugar los sistemas foral y común. La sección IV analiza por qué el sistema foral ha permitido a la CAPV superar la crisis fiscal con más facilidad que otras comunidades. La sección V cuantifica las rebajas de impuestos en la CAPV. Finalmente, la sección VI recopila las conclusiones más importantes.

## II. EL SECTOR PÚBLICO EN EL PAÍS VASCO

En esta sección se revisan algunos aspectos del sector público en el País Vasco (gastos, ingresos y crecimiento) y se comparan con los de otras comunidades autónomas.

### 1. Prestaciones

El cuadro n.º 1 compara algunos indicadores de cantidad y calidad del gasto entre comuni-

CUADRO N.º 1

## INDICADORES DE GASTO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2012 (\*)

	EDUCACIÓN		SANIDAD		SERVICIOS SOCIALES		INFRAESTRUCTURAS (7)		
	Gasto por estudiante (1)	Calidad (2)	Gasto per cápita (3)	Calidad (4)	Gasto per cápita (5)	Calidad (6)	Per cápita	Porcentaje del PIB	Por km <sup>2</sup>
Extremadura .....	5.009	3,0	1.563	31	338	4,6	119	175	34
Andalucía .....	4.660	2,5	1.142	26	271	4,4	89	118	92
Castilla-La Mancha .....	4.242	2,4	1.499	25	352	6,3	126	162	36
Murcia .....	4.646	3,0	1.540	22	231	2,8	74	89	104
Canarias.....	4.251	1,9	1.296	24	126	2,0	78	88	234
Com. Valenciana....	4.833	3,4	1.343	19	152	0,6	82	92	192
Galicia .....	5.728	5,6	1.302	24	214	3,7	120	133	122
Asturias .....	5.777	7,0	1.632	36	335	6,4	155	168	170
Cantabria.....	5.785	6,0	1.326	26	380	6,6	135	139	163
Castilla y León.....	5.662	7,7	1.341	33	285	6,7	147	152	43
Baleares .....	4.347	2,3	1.165	23	76	3,2	68	64	163
Aragón .....	4.963	5,8	1.559	35	269	6,0	157	141	48
Cataluña .....	5.730	5,7	1.386	24	299	6,4	97	83	245
La Rioja.....	4.572	5,4	1.475	27	408	6,9	107	97	74
Madrid .....	4.230	6,5	1.321	21	220	2,8	84	64	725
<b>Promedio .....</b>	<b>4.995</b>	<b>5,0</b>	<b>1.352</b>	<b>28</b>	<b>275</b>	<b>4,9</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Navarra.....	5.479	8,0	1.586	38	420	7,2	106	83	70
<b>País Vasco.....</b>	<b>7.229</b>	<b>8,7</b>	<b>1.676</b>	<b>37</b>	<b>796</b>	<b>7,4</b>	<b>106</b>	<b>79</b>	<b>346</b>

## Notas:

(\*) Comunidades autónomas ordenadas de más pobre a más rica.

(1) Año 2012. Cálculo a partir de MEDCP (2014).

(2) Año 2011. Promedio de 50 indicadores de calidad (tasa de graduación, estudiantes por profesor, etc.) valorados de 1 a 10. (Véase Profesionales por la ética, 2011).

(3) Año 2011. Cálculo a partir de MSSSI (2014).

(4) Promedio de 17 indicadores de calidad (características del sistema sanitario y opinión de los usuarios). La escala es 0-50 (véase Federación de Asociaciones para la defensa de la Sanidad Pública, 2012).

(5) Año 2012. Datos de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (2013). Para la CAPV se incluye el gasto de las Diputaciones Forales. Para el resto, el de las CC.AA.

(6) Misma fuente que en (5). Se ponderan 22 indicadores en una escala 0-10.

(7) Año 2011. Índices relativos al promedio de España (Fundación BBVA).

dades autónomas. En educación, la CAPV es la que más gasta por estudiante. Es, además, la que obtiene mejores indicadores de calidad. Navarra y Castilla-La Mancha son las que siguen al País Vasco en calidad. En sanidad, también es la que más gasta per cápita, aunque las diferencias con el resto son menores que en el caso de la educación. Los resultados son los segundos mejores, casi al mismo nivel que la mejor (Navarra). Las mayores diferencias están en los servicios sociales, donde el gasto por habitante duplica e incluso triplica al de las demás comunidades (1). La CAPV cuenta, por ejemplo, con un amplio y generoso sistema de rentas mínimas con prestaciones altas y

de larga duración (2), y está aplicando la Ley de Dependencia a una velocidad notable. Cabe recordar que la educación, la sanidad y los servicios sociales son competencias de las comunidades autónomas.

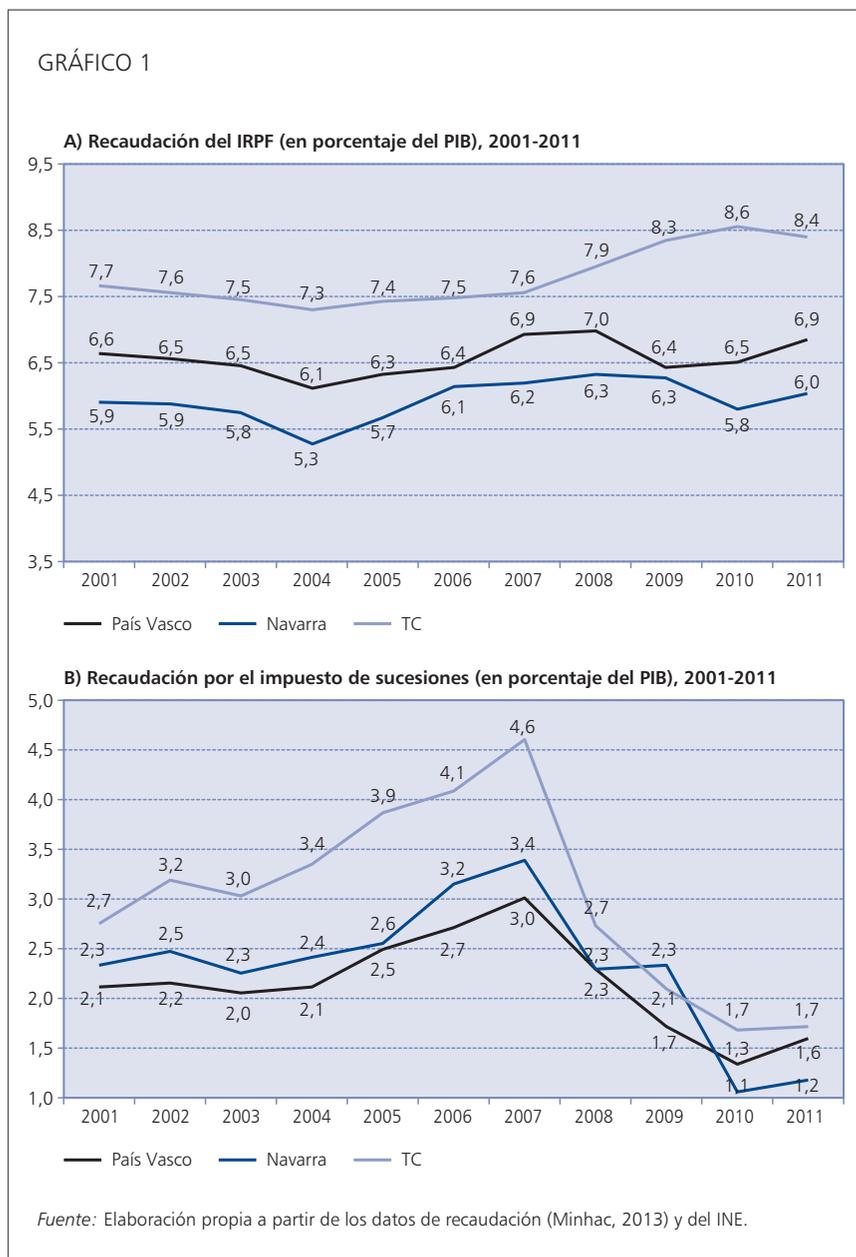
La valoración de las infraestructuras no es sencilla, porque depende de las características de la región, como el tamaño, la orografía, la costa, la dispersión, etcétera. En todo caso, la CAPV, que es una de las comunidades más pequeñas de España, tiene una dotación muy elevada de infraestructuras por kilómetro cuadrado y por encima de la media per cápita. Como se sigue de los datos de la Fundación BBVA (3), des-

tañan las dotaciones en carreteras y puertos. Además, la construcción en progreso de la denominada «Y vasca» mejorará notablemente las infraestructuras ferroviarias.

El análisis de la OCDE (2014) sobre el bienestar de las regiones españolas confirma esta evaluación de la calidad de lo público en la CAPV. Así, por ejemplo, según la OCDE la educación de la CAPV es la mejor de España (6,8 puntos sobre 10); y la sanidad es la cuarta mejor (con 9,5 sobre 10). La suma de todos los indicadores sitúa al País Vasco (con 57 puntos sobre 80) como la comunidad con un nivel de bienestar más alto (4).

## 2. Impuestos

El cuadro n.º 2 compara los impuestos en el País Vasco, Navarra y Territorio Común (TC) en 2011. Los gráficos 1A y 1B amplían la comparación en el caso del IRPF y el impuesto sobre sociedades (IS). Como muestra el cuadro n.º 2, la CAPV tiene más bajos todos los impuestos sobre los que tiene capacidad normativa, aunque la intensidad de la bonificación varía entre impuestos. En el IRPF, las deducciones son más altas, los tipos más bajos y el tratamiento de las rentas empresariales más generoso. Las diferencias de tarifa se han acentuado, además, a partir de 2012, cuando el Gobierno central estableció una tarifa complementaria que no se ha aplicado en la CAPV. Las diferencias cuantitativas de presión fiscal entre la CAPV y TC han sido pequeñas no solo en 2011, sino también en el pasado (véase el gráfico 1A). Sin embargo, no debe olvidarse que la CAPV es la región más rica de España y el IRPF un impuesto progresivo. Por ello, la aplicación del mismo IRPF (mismos tipos, deducciones, etcétera) debería dar lugar a una presión fiscal significativamente más alta en la CAPV que en TC. Por ello, las diferencias reales entre el IRPF del País Vasco y el del Estado son mayores que lo sugerido en el cuadro n.º 2 y el gráfico 1A. La importancia de la renta per cápita es evidente cuando se constata que, como muestra el cuadro n.º 2, con una presión fiscal un 5,5 por 100 más baja, el País Vasco obtiene unos ingresos per cápita un 30 por 100 más altos que TC. Cabe señalar que, tradicionalmente, Navarra ha tenido una presión fiscal sustancialmente más baja que el País Vasco y TC. Nuevamente, su mayor riqueza per cápita le permite obtener casi un 10 por 100 más de ingresos que



TC, a pesar de tener una presión fiscal casi un 20 por 100 más baja.

El proyecto de reforma fiscal del IRPF en TC que se aplicará en 2015 y 2016 supondrá una reducción sustancial de tipos además de algunos cambios en la tributación del ahorro y en las deducciones. Aunque los tipos nominales del impuesto serán más bajos que en la CAPV (5), los tipos efectivos no lo serán porque las

deducciones y bonificaciones son más amplias en la CAPV (6). Ciertamente algunos contribuyentes pagarán más en el País Vasco que en TC, pero la mayoría pagará menos. En todo caso, si la reforma se aplica como está prevista, reducirá sustancialmente una diferencia que, como muestra el apartado V.1, actualmente es del 16 por 100. En todo caso, habrá que ver si el proyecto se completa, como está previsto, en 2016.

CUADRO N.º 2  
PRESIÓN FISCAL COMPARADA, 2011

	EN PORCENTAJE DEL PIB			PER CÁPITA			COMENTARIOS (6)
	País Vasco	Navarra	TC	País Vasco	Navarra	TC	
IRPF	6,9 (1)	6,0	7,3	2.090	1.761	1.617	Mejor tratamiento vivienda y planes de pensiones, deducciones más altas (mínimo exento, deducción trabajo), mejor tratamiento rentas empresariales y de ciertas rentas del capital. Escala algo más progresiva aunque tipo marginal máximo a niveles de renta mayores
Sociedades	1,6 (1)	1,2	1,7	486	342	383	Tipos más bajos (28 vs. 30), mayores incentivos
Renta no residentes	0,1	0,0	0,2	39	14	47	Tipos más bajos para empresas que operan con establecimiento permanente
Sucesiones y donaciones	0,1	0,2	0,2	36	59	48	Tratamiento más favorable, especialmente en donaciones
Patrimonio (8)	0,0	0,0	0,0	0	0	1	Para el impuesto recuperado en 2011 Álava y Vizcaya, tipos más bajos y mínimo exento más alto. En Guipúzcoa mínimo igual, tipo más bajo y se grava parcialmente la riqueza productiva
Directos no concertado (2)	0,4	0,4	0,0	124	128	-8	Estimación de lo que recauda el Estado en las comunidades forales por retenciones no concertadas (7)
<b>TOTAL DIRECTOS</b>	<b>9,1</b>	<b>7,9</b>	<b>9,4</b>	<b>2.777</b>	<b>2.305</b>	<b>2.088</b>	
IVA Gestión Propia (A)	4,8	5,7	5,2	1.457	1.665	1.164	La CAPV consume el 48,8 por 100 de su PIB y TC el 58,3 por 100. La CAPV realiza el 5,3 por 100 del consumo de España. Recauda el 8,3 por 100 del IVA ingresado. Como los mismos tipos nominales, el tipo efectivo resulta ser 1,6 veces el de España
Ajustes (B)	1,5	0,9	-0,1	469	275	-27	
IVA Total (A + B)	6,3	6,7	5,1	1.926	1.940	1.137	
Especiales	2,1	2,4	2,0	633	706	438	
IVMDH (3)	0,1	0,1	0,1	23	37	29	No se aplica recargo, mientras otras comunidades sí lo hacen
TyAJD (4)	0,2	0,3	0,6	74	91	135	Algunos tipos más reducidos. Transmisiones un punto menos (6 frente a 7 general), AJD 0,5 puntos menos (0,5 frente a 1 general). En 2014 se eleva transmisiones al 7 por 100 pero la mayoría de las comunidades lo tiene ya más alto
Primas de seguro	0,1	0,1	0,2	36	32	35	
Otros	0,0	0,0	0,0	0	0	0	
<b>TOTAL INDIRECTOS</b>	<b>8,8</b>	<b>9,6</b>	<b>8,0</b>	<b>2.691</b>	<b>2.805</b>	<b>1.773</b>	
Tasa de juego	0,1	0,1	0,1	25	18	29	Tipos inferiores al promedio
Otros (5)	0,1	0,1	0,1	26	30	29	
<b>TOTAL TASAS Y OTROS</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>52</b>	<b>48</b>	<b>58</b>	
<b>TOTAL CONCERTADOS</b>	<b>18,1</b>	<b>17,7</b>	<b>17,6</b>	<b>5.520</b>	<b>5.158</b>	<b>3.919</b>	
Municipales	1,0	1,1	1,7	319	321	388	
<b>TOTAL</b>	<b>19,2</b>	<b>18,8</b>	<b>19,4</b>	<b>5.839</b>	<b>5.479</b>	<b>4.307</b>	
<b>Índice de renta per cápita</b>				<b>134</b>	<b>128</b>	<b>100</b>	
<b>Índice de recaudación per cápita (concertados)</b>				<b>140</b>	<b>131</b>	<b>100</b>	
<b>Índice de recaudación per cápita (total)</b>				<b>136</b>	<b>127</b>	<b>100</b>	

## Notas:

(1) Retenciones del capital distribuidas como en Navarra y TC (50 por 100 IRPF, 50 por 100 IS).

(2) Estimación.

(3) Ventas minoristas determinados hidrocarburos.

(4) Transmisiones y actos jurídicos documentados.

(5) Intereses de demora, recargos y apremios.

(6) Los comentarios se refieren a 2011. Siguen siendo válidos, no obstante, en 2013 en algunos casos, como el del IRPF, incluso ampliados.

(7) A funcionarios del Estado y deuda emitida por el Estado o las comunidades de régimen común.

(8) En 2012 el impuesto estaba eliminado y por eso no hay recaudación en 2011.

Fuentes: Datos de Recaudación de Minhac (2013). Datos de PIB y población del INE.

Tradicionalmente, el impuesto sobre sociedades de la CAPV ha sido un muestrario de bonificaciones, exenciones y deducciones, y ha tenido tipos más bajos que los del Estado. Esta situación de mayores beneficios fiscales y menores tipos impositivos se mantiene en la actualidad. En 2011 la diferencia de presión fiscal entre la CAPV y TC fue pequeña, apenas 0,1 puntos del PIB. Esto supone una presión fiscal que es un 6 por 100 más baja. Esta cifra está, sin embargo, muy condicionada por dos factores. Primero el colapso del IS durante la crisis, que redujo su recaudación en más de un 60 por 100. Segundo porque, inicialmente, la CAPV resistió la crisis algo mejor que el promedio de España. Esto afecta de forma especial a la recaudación de un impuesto como el de sucesiones, que está muy ligado a la coyuntura. Por ello, para evaluar la diferencia real entre el IS de la CAPV y el del resto de España es mejor analizar las diferencias en el tiempo, que están recogidas en el gráfico 1B.

Como sugiere este gráfico, el País Vasco ha tenido siempre un IS sustancialmente más bajo que el de TC. Antes de la crisis, la presión fiscal era entre un 30 y un 35 por 100 más baja. Tras la crisis, la diferencia se ha reducido a la mitad, aunque esto es más el resultado del colapso del impuesto y la incidencia diferencial de la crisis que de una reducción en las ventajas fiscales relativas que ofrece la CAPV. Navarra, por su parte, siempre ha ofrecido también ventajas fiscales sustanciales aunque tradicionalmente han sido algo menores que las del País Vasco.

El proyecto de reforma fiscal del Gobierno central puede cambiar las cosas en apariencia, pero no en

la práctica. Por primera vez el tipo del impuesto en TC (25 por 100 en 2016) será inferior al de la CAPV (28 por 100). La diferencia, aunque mínima, estéticamente puede ser importante. Sin embargo, el tipo efectivo seguirá siendo mucho más bajo en la CAPV porque las bonificaciones (en base, cuota y tratamiento de ciertas partidas) son mucho más altas.

En 2011 el impuesto de sucesiones y donaciones recaudaba en la CAPV la mitad que en TC (en porcentaje del PIB) porque el País Vasco, a diferencia de lo que hacían la mayoría de las comunidades autónomas, eximía de tributación las herencias y las donaciones entre parientes de primer grado. Solo algunas comunidades de régimen común tenían una situación comparable. Tras la reforma realizada por las haciendas forales en 2014, las herencias y donaciones pasan a estar gravadas al 1,5 por 100, aunque se aplican exenciones amplias.

En el IVA las haciendas forales no tienen capacidad normativa. La recaudación total es la suma de dos elementos: primero, la recaudación que obtienen las propias haciendas forales; segundo, los denominados ajustes por IVA, que es el IVA pagado por residentes en el País Vasco pero recaudado por la Hacienda del Estado. Esto incluye: a) una participación en el IVA recaudado en aduanas y b) una cantidad por la discrepancia entre el consumo de los residentes en la CAPV y la base imponible (7) sita en la CAPV.

Si se suma la recaudación propia y el ajuste por el IVA se obtiene que la recaudación total por IVA en la CAPV (en porcentaje del PIB) es casi un 25 por 100 mayor que la del Estado. Desde un

punto de vista económico esto es, sin embargo, sorprendente. El análisis económico sugiere que los más ricos consumen un porcentaje menor de su renta. Esta propiedad se traslada a nivel global y las contabilidades nacionales (al comparar datos de diferentes países) y regionales (al comparar datos de regiones diferentes) lo confirman: los países y las regiones más ricos dedican a consumo un porcentaje del PIB más bajo que los más pobres. Esto sugiere que, a tipos iguales, la recaudación del IVA en porcentaje del PIB debe ser decreciente con la riqueza. De hecho, una de las razones por las que la Unión Europea ha ido reduciendo la importancia del recurso IVA en la financiación de los gastos comunitarios es, precisamente, su regresividad.

Como se señala en el cuadro número 2, según la contabilidad regional el País Vasco dedica al consumo un porcentaje del PIB menor que el promedio de España. Consecuentemente es poco probable que la CAPV, incluso si gestionara mejor el IVA, pueda obtener una recaudación que en porcentaje del PIB sea un 25 por 100 superior a la de TC. Esto sugiere que el ajuste por IVA está sobrestimado en favor de la CAPV. El apartado V.2 analiza esta cuestión en cierto detalle.

En los impuestos indirectos con capacidad normativa la CAPV tiene tipos más bajos y, como resultado, recaudaciones menores. En particular, la recaudación por transmisiones y actos jurídicos documentados es menos de la mitad que en TC.

Tomando todo en cuenta, la presión fiscal por impuestos concertados resulta ser algo mayor (un 3 por 100) en el País Vasco que en TC. Esta aparente parado-

ja (todos los impuestos son más bajos que en TC pero la presión fiscal es marginalmente mayor) se explica por tres razones: 1) el ajuste por IVA, 2) la progresividad del IRPF, y 3) por la reducción de la importancia recaudatoria del impuesto de sociedades. En todo caso, es claro que la mayor presión fiscal de la CAPV en 2011 no implica impuestos más altos. Al contrario, los tiene significativamente más bajos. Navarra, por su parte, tiene una presión fiscal más baja por impuestos concertados que el País Vasco y TC debido, esencialmente, a que su IRPF es más bajo.

En todo caso, debido a su mayor riqueza, con una presión fiscal un 3 por 100 más alta, el País Vasco recauda un 40 por 100 más per cápita que TC. Esto explica por qué tiene recursos (per cápita) amplios. Simplemente, sus impuestos recaudan mucho más y la CAPV se queda con ello. Por esta razón el sistema foral es un sistema de base territorial. En el sistema común, por contra, se intenta igualar los recursos por unidad de necesidad. Es, por tanto, un sistema muy igualitarista basado en la necesidad. De hecho, en una mala definición de necesidad (8). En todo caso, esto implica que las comunidades de régimen común aportan a la financiación de las demás todo lo que se recauda en la comunidad por encima de la necesidad estimada. De esta forma, las comunidades más ricas aportan una parte importante de su recaudación para financiar a las menos ricas.

Finalmente, hay que señalar que el País Vasco no solo tiene impuestos concertados bajos. La presión fiscal por impuestos municipales es un 40 por 100 más reducida que en TC. En buena medida esto es posible porque los ayuntamientos de la CAPV

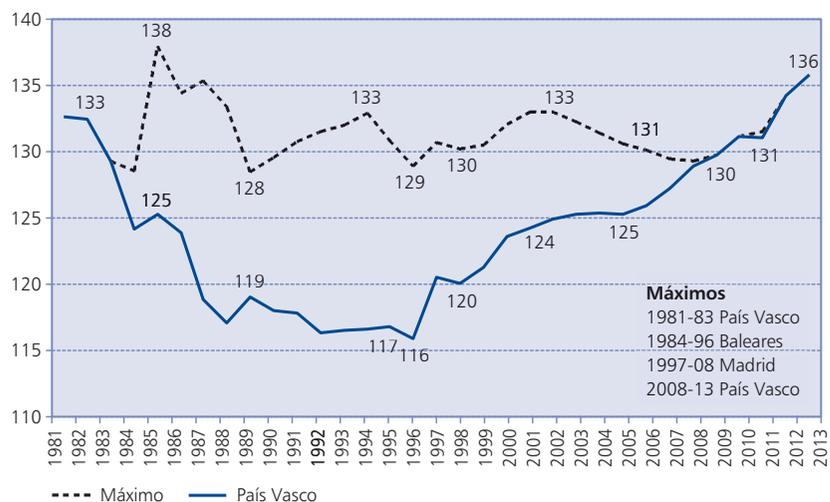
participan de los ingresos que genera el Concierto Económico. Por ello reciben transferencias que son mucho más altas que las que reciben los ayuntamientos de régimen común. Y estos ingresos les permiten tener impuestos más bajos. Cuando a la presión fiscal por impuestos concertados se le añade la de los impuestos municipales, la presión fiscal total resulta ser algo menor en la CAPV.

En suma, el País Vasco tiene tipos impositivos efectivos más bajos que en TC pero, por su mayor riqueza relativa y por el ajuste por IVA, acaba teniendo una presión fiscal similar y unos ingresos per cápita un 40 por 100 superiores. La reforma realizada por las haciendas forales para el año 2014 y la prevista por el Gobierno para 2015 y 2016 reducirá las diferencias (en el IRPF, bastante para algunos contribuyentes) pero los impuestos en el País Vasco seguirán siendo más bajos que en TC.

### 3. Crecimiento económico

El gráfico 2 resume la evolución del PIB per cápita del País Vasco en relación al promedio de España. Como puede observarse, a comienzos de la década de los ochenta el País Vasco era la región más rica de España y su renta estaba un 33 por 100 por encima de la media. Durante esta década la situación relativa de la CAPV se deterioró. La razón fundamental fue que la crisis económica del periodo 1978-1985 incidió sobre sectores que tenían una gran importancia en la economía vasca (hierro, siderurgia, construcción naval, línea blanca de electrodomésticos, etcétera) y, consecuentemente, afectó de forma especial al País Vasco. El resultado fue que tuvo que reorganizar y redefinir su estructura productiva sustituyendo la industria pesada tradicional por actividades con mayor contenido tecnológico. En este camino, el

GRÁFICO 2  
ÍNDICE DE EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DEL PAÍS VASCO  
EN RELACIÓN AL PROMEDIO DE ESPAÑA, 1981-2013 (\*)



Nota: (\*) Promedio de España = 100.

Fuente: Elaboración a partir de datos de población y PIB del INE.

País Vasco perdió su liderazgo económico tradicional en España y su PIB per cápita descendió hasta quedarse un 20 por 100 por encima de la media nacional. El primer puesto pasó a ser ocupado en 1984 por Baleares, que lo mantuvo hasta 1996.

Tras el descenso de la década de los ochenta, en la primera mitad de los noventa el PIB relativo del País Vasco se mantuvo estable en torno a casi 120 por 100 del promedio de España. Este estancamiento se debió en parte a la crisis generalizada que sufrió España entre 1992 y 1994. A partir de 1996 las cosas comienzan a cambiar y, al amparo de una situación global mejorada, la economía del País Vasco comienza a crecer más rápido que el promedio de España. Como resultado su PIB relativo comienza a aumentar. Sigue sin embargo sin recuperar el liderazgo económico de España, que, desde el comienzo de la etapa de crecimiento en 1996, pasó a ser ocupado por Madrid en detrimento de Baleares. En 2008 recupera finalmente su papel tradicional como economía más rica en España.

Es evidente que en este rebotar de la economía vasca el Concierto Económico ha desempeñado un papel esencial tanto por los recursos que produce (que, entre otras cosas, han permitido financiar reestructuraciones económicas sustanciales) como por la capacidad normativa en el impuesto de sociedades, que ha permitido diseñar una política industrial propia (9).

De hecho, el País Vasco es también una región rica en el conjunto de la Unión Europea. Así, en términos de paridad de poder de compra (PPC), el PIB per cápita de la CAPV es el 130 por 100 de la media de la UE-28. Esto la

sitúa casi en la primera decila de regiones más ricas de Europa (10). Y si fuera un país independiente sería uno de los más ricos de la Unión Europea. Conviene señalar que, sin embargo, el tamaño relativo de la economía de la CAPV ha ido disminuyendo continuamente. Así, mientras que a comienzos de los ochenta la CAPV producía el 7,5 por 100 del PIB español, en la actualidad apenas produce el 6,2 por 100. Esta pérdida de peso en PIB es la consecuencia de la pérdida en peso de población, que ha pasado del 5,7 por 100 en los ochenta al 4,6 por 100 en la actualidad. Como el porcentaje de población ha caído más rápido que el porcentaje del PIB, el PIB per cápita relativo ha aumentado.

### III. RECURSOS DEL SISTEMA FORAL

En esta sección se analizará cuántos recursos adicionales produce el sistema foral en relación al común y cuáles son las causas de que produzca estos recursos adicionales.

#### 1. Competencias adicionales

El País Vasco y Navarra tienen competencias de gasto que no tienen otras comunidades o que solo tienen algunas. Esas competencias tienen consignaciones presupuestarias en el Estado y se denominan «cargas asumidas». Como el cupo es el pago al Estado por lo que este se gasta en beneficio de los residentes de la CAPV, el valor de estas consignaciones presupuestarias se resta a la hora de determinar la parte del presupuesto del Estado que tiene que pagar la CAPV (11).

En la práctica, el cálculo del cupo es bastante opaco. En las

leyes quinquenales se da una cifra global de valor de las competencias asumidas y otra de los ingresos no concertados en el año base, pero no se detalla cómo se ha obtenido esa cifra y, mucho menos, qué competencias se consideran asumidas por la CAPV. De esta forma no parece haber ninguna lista pública de competencias asumidas.

Con todo, se puede hacer una lista tentativa relativamente completa de las competencias asumidas por el País Vasco bien de forma casi exclusiva (generalmente junto con Navarra), bien junto con otras comunidades autónomas. El cuadro n.º 3 resume las competencias más significativas que la CAPV paga para sí misma mientras que en el resto de España (salvo, generalmente, Navarra) lo paga el Estado. En algunos casos, por el propio Estatuto de Autonomía es evidente que la competencia es exclusiva de la CAPV (y de, quizá, alguna otra comunidad autónoma). Esto ocurre, por ejemplo, con la policía autónoma, la financiación de las entidades locales o la construcción y mantenimiento de las carreteras nacionales. En otros, la exclusividad de la CAPV hay que inferirla más de la práctica que del propio Estatuto.

Una vez se han establecido las competencias exclusivas del País Vasco, el siguiente paso es valorarlas. Es decir, determinar cuánto cuesta a la CAPV proveer esas competencias. Obviamente, la respuesta no es única porque depende del nivel al que se considere que se deben proveer tales competencias. Por ejemplo, ¿el coste debe valorarse para que los niveles de provisión sean iguales que en otras comunidades, o es aceptable que se provean a niveles más altos? Incluso cuando se evalúan a niveles de provisión constantes, esta constancia puede

CUADRO N.º 3

## COMPETENCIAS SINGULARES DEL PAÍS VASCO

COMPETENCIAS ADICIONALES	COMPETENCIAS NO EJERCIDAS
Policía autónoma (1) Financiación entidades locales Gestión de la Hacienda y del Catastro Carreteras nacionales Pensiones no contributivas Educación (2) Vivienda Agricultura Nivel acordado de la Ley de Dependencia (3) Administración de Justicia (4) Bilingüismo (5) Otras (6)	No asumió la competencia en Políticas Activas de Empleo hasta 2011 (7). Ese año la asumió incluso con más amplitud que otras comunidades porque se hizo cargo también de las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social (8).

## Notas:

- (1) Navarra y Cataluña tienen esta competencia a un nivel amplio, pero menos que el de la CAPV.  
 (2) Incluye, entre otros, becas y gastos en enseñanza primaria y secundaria.  
 (3) En otras comunidades se instrumenta mediante una transferencia del Inmerso. En la CAPV como una minoración del cupo.  
 (4) Lo tienen, además, 10 comunidades de régimen común y Navarra.  
 (5) Cataluña y Galicia tienen dotaciones por este concepto.  
 (6) Incluye apoyo al transporte, otras prestaciones del Inmerso (LISMI) y otros servicios sociales.  
 (7) Todas las demás comunidades autónomas la tenían.  
 (8) En el análisis no se toma en cuenta esta competencia en el año 2011.  
 Fuente: Elaboración propia.

significar igual gasto per cápita, igual porcentaje del PIB o igual gasto por unidad de necesidad estimada. Cada opción dará lugar a una valoración diferente.

El cuadro n.º 4 resume algunas estimaciones que se han realizado del coste para el País Vasco de proveer sus competencias adicionales. En primer lugar está la valoración a efectos del cupo de las competencias asumidas. Por la lógica del cupo, el coste de provisión se determina implícitamente como el 6,24 por 100 del gasto en el resto de España (salvo, generalmente, Navarra) en

las competencias asumidas. Aunque no siempre ha sido así, desde comienzos de los noventa esto es básicamente igual a la participación del País Vasco en la renta de España. De esta forma, la metodología del cupo supone que se financia a la CAPV las competencias asumidas en proporción a su renta. Como la renta relativa de la CAPV (en torno al 6,2 por 100) es mayor que la población relativa (en torno al 4,5 por 100), esto implica que las competencias asumidas en el presupuesto del Estado se financian casi un 40 por 100 per cápita más que en el resto de España.

En 2007 la valoración en el cupo de las competencias no asumidas era de casi 7.000 millones. Probablemente, esto es una cantidad demasiado elevada. Para ponerla en perspectiva hay que señalar que, según las cifras del Instituto Vasco de Estadística (Eustat), en 2007 el gasto consolidado del sector público vasco Gobierno, diputaciones y ayuntamientos) fue de 14.700 millones. Esto implicaría que casi el 50 por 100 del gasto público vasco es en competencias que en otras comunidades realiza el Estado. De la Fuente (2010) analiza el valor de las competencias asumidas por la CAPV. Como su objetivo en ese trabajo era analizar si el cupo está bien calculado según las normas que lo definen en la Ley de Cupo, el criterio de valoración implícito que usa es el del 6,24 por 100. La valoración resultante es poco más de 2.800 millones de euros. Esto implica una sobrevaloración de las competencias asumidas de más del

CUADRO N.º 4

## ALGUNAS VALORACIONES DE LAS COMPETENCIAS ASUMIDAS POR EL PAÍS VASCO

	Año	Millones de euros
Cupo 2007 (provisional).....	2007	6.406,3
Cupo 2007 (definitivo) .....	2007	6.970,0
De la Fuente <i>et al.</i> (2010).....	2007	2.819,2
De la Fuente <i>et al.</i> (2014).....	2005	1.543,2

CUADRO N.º 5

## VALORACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ASUMIDAS POR EL PAÍS VASCO

	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio	
Policía autónoma .....	461,5	483,8	454,0	408,1	390,3	439,5	Coste medio Policía en TC
Financiación entidades locales	817,1	673,3	508,0	724,5	723,8	689,3	Igual per cápita que Estado
Gestión de la Hacienda.....	63,5	71,8	72,7	73,0	71,4	70,5	Igual per cápita que Estado
Gestión del Catastro.....	6,4	6,7	6,6	5,7	5,2	6,1	Igual per cápita que Estado
Carreteras .....	195,8	198,6	219,6	162,9	114,0	178,2	Igual per cápita que Estado
Pensiones no contributivas .	42,1	44,7	45,6	47,2	49,9	45,9	Gasto real
Vivienda.....	54,4	61,2	67,4	58,0	62,9	60,8	Igual per cápita que Estado
Educación .....	80,3	107,7	73,3	108,1	93,1	92,5	Igual per cápita que Estado
Agricultura.....	17,6	19,0	17,1	8,4	8,8	14,2	% VAB agrícola
Nivel acordado Dependencia	7,7	12,0	14,0	14,0	14,8	15,8	Igual per cápita que Estado
Justicia.....	101,0	111,9	116,6	128,7	124,0	116,5	Igual per cápita que las comunidades que lo tienen
Bilingüismo.....	17,3	14,1	31,6	50,3	47,1	32,1	Igual per cápita que Estado
Otros .....	89,5	114,2	122,8	42,1	39,1	81,6	Igual per cápita que Estado
<b>Total.....</b>	<b>1.954,2</b>	<b>1.919,2</b>	<b>1.749,4</b>	<b>1.831,0</b>	<b>1.744,4</b>	<b>1.839,6</b>	
Máximo (1).....	2.204,7	2.225,1	2.051,9	2.303,1	2.240,2	2.205,0	
Mínimo (2).....	1.549,0	1.500,5	1.351,9	1.525,1	1.509,3	1.487,2	

## Notas:

(1) Con criterios más generosos de valoración.

(2) Con criterios más restrictivos.

Fuente: Elaboración sobre la base de los criterios señalados.

100 por 100 (12). En De la Fuente *et al.* (2014) se valoran las competencias para 2005. Esta vez el criterio es, esencialmente, el de igual provisión per cápita. Esto es, el coste de provisión de una competencia se iguala al coste per cápita para el Estado de dicha provisión en otras comunidades autónomas. Con esto, el coste de provisión de las competencias exclusivas disminuye drásticamente y en 2005 apenas pasa de los 1.500 millones.

El cuadro n.º 5 resume la valoración de las competencias que se ha realizado en este trabajo y el criterio de valoración que se ha utilizado. También contiene información sobre cuál sería la valoración utilizando otros criterios. El criterio más razonable para valorar el coste de provisión de las competencias sería la necesidad. Esto es, el gasto necesario para garantizar una cobertura de nece-

sidades similar al resto de España. El problema es que medir esto no es sencillo. Se podría pensar que, por ejemplo, la igualdad de financiación per cápita es un buen criterio, pero no siempre lo es por las diferencias de necesidad por habitante. De igual forma, el criterio del coste real tampoco es válido; en realidad, nunca debe utilizarse a la hora de valorar las competencias asumidas. Por ejemplo, si el País Vasco gasta más por estudiante que el promedio de España o si gasta más por policía (por sueldos, equipamientos u otra causa), a la hora de valorar el coste de la competencia no sería razonable utilizar lo efectivamente gastado porque puede corresponder a un nivel superior de provisión.

El cuadro n.º 5 cuantifica el coste de las competencias extra del País Vasco, buscando la mejor aproximación a la idea de cober-

tura igual al resto de España. En la mayoría de los casos esto lleva a igual gasto por persona. En otros, la base es igual gasto por unidad de producción (agricultura) por euro recaudado (hacienda) o por policía (policía autónoma). La aplicación de estos criterios lleva a un coste promedio de 1.839 euros. La aplicación de criterios más estrictos rebajaría la valoración en un 20 por 100. La aplicación de criterios más amplios (13) aumentaría el coste en un 20 por 100. Por tanto, la valoración que se usa está sujeta a un intervalo de variación de  $\pm 20$  por 100.

Es importante señalar que la valoración de las competencias asumidas es esencial a la hora de determinar los beneficios del sistema foral. Cada 1.000 millones de valoración implican 500 euros de coste per cápita. Lo que aquí se presenta es una aproxi-

mación, pero sería importante que se hiciera una valoración oficial de los servicios que la CAPV presta para sí misma pero que en otras comunidades autónomas presta el Estado.

## 2. Capacidad financiera del sistema común y del foral

El sistema foral tiene dos pilares básicos: la autonomía financiera y la autonomía fiscal. La primera se traduce en unos niveles de recursos diferentes al del resto de las comunidades; la segunda, en unos niveles de impuestos distintos. O, por decirlo de otra forma, la autonomía financiera afecta a los recursos públicos y la fiscalidad a los recursos privados. En este apartado se analizan los efectos sobre los recursos públicos, y en el siguiente, los efectos sobre los recursos privados.

Como muestra el cuadro n.º 6, los recursos públicos que produce el Concierto son la suma de la recaudación por impuestos concertados más las transferencias del Gobierno central, periódicas u ocasionales. Para comparar esos recursos con los que produce el sistema común hay que res-

tar el coste de las competencias extra que ejerce el País Vasco y que están valoradas en el cuadro número 5 (14). Por otro lado, en el sistema común los recursos son la suma de los que aporta el sistema de financiación más las transferencias del Estado (incluyendo el Fondo de compensación interterritorial, FCI) menos los ajustes por las competencias específicas que tiene cada comunidad autónoma y que están valoradas según las transferencias que realiza el Estado para financiar estas competencias extra. En el sistema común se eliminan las transferencias para el fomento del empleo, porque es una competencia que la CAPV no asumió hasta 2011.

Esta comparación, sin embargo, no es homogénea porque los niveles de impuestos no son iguales. Si, por ejemplo, la CAPV tiene impuestos más bajos, sus recursos públicos (definidos en el cuadro n.º 6) serán menores porque recaudará menos que si su nivel de impuestos fuera igual que en el resto de España. De igual forma, las comunidades de régimen común tienen niveles de impuestos diferentes entre ellas. Entre las comunidades de

régimen común se ha optado por homogeneizar solo la recaudación por IRPF y en los demás impuestos utilizar la recaudación real. En el caso de la CAPV, se ha optado por utilizar en este apartado la recaudación real y analizar por separado en el siguiente las ganancias (privadas) derivadas de que los impuestos son más bajos. Por otro lado, en la comparación de recursos no se han incluido las tasas afectas a los servicios transferidos porque no existe ninguna medida satisfactoria. El criterio normativo que se usa en el sistema carece de realismo y no hay estimaciones fiables.

Los cuadros n.ºs 7 y 8 comparan los recursos per cápita y en porcentaje del PIB que producen los sistemas común y foral. Los cuadros n.ºs 7A y 7B se basan en el criterio devengo y son más correctos desde una perspectiva de las propiedades estructurales de los sistemas. El cuadro n.º 8 (15) se basa en las liquidaciones presupuestarias y describe de forma más adecuada las implicaciones prácticas de los sistemas. En tiempos normales, no debería haber grandes diferencias. Sin embargo, en esta época de crisis ha habido diferencias sustancia-

CUADRO N.º 6

### RECURSOS QUE PRODUCEN LOS SISTEMAS COMÚN Y FORAL

	<i>Recursos del sistema foral (1)</i>	<i>Recursos del sistema común (1)</i>
<b>Recursos públicos</b> .....	Impuestos concertados (2) + Transferencias periódicas del Gobierno central (4) – Ajuste por competencias específicas – Cupo + Otras transferencias (6)	Recaudación por impuestos cedidos (3) + Transferencias del sistema (5) – Ajustes por competencias específicas + FCI + Otras transferencias (7)
<b>Recursos privados</b> .....	+ Reducciones fiscales	+/- Reducciones fiscales

**Notas:**

- (1) No se incluyen tasas afectas a los servicios traspasados.
- (2) Incluye el ajuste por IVA especiales. Evaluados según su recaudación real.
- (3) IRPF sin capacidad normativa. Resto según su recaudación real.
- (4) Fondos de dependencia y compensaciones financieras.
- (5) Transferencias del sistema (garantía, suficiencia y convergencia).
- (6) Convenios.
- (7) Subvenciones gestionadas y convenios. Se excluyen las destinadas a fomento del empleo.

CUADRO N.º 7A

## RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN, PER CÁPITA (2007-2011)

	RIQUEZA (2010)		EUROS					ÍNDICE						
	Valor	Índice	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Extremadura.....	15.654	71	3.284	2.921	2.407	2.503	2.978	2.819	119	121	116	111	120	118
Andalucía.....	17.121	77	2.772	2.372	1.950	2.044	2.316	2.291	101	98	94	90	94	96
Castilla-La Mancha	18.145	82	3.016	2.615	2.172	2.305	2.605	2.543	109	109	105	102	105	106
Murcia.....	18.470	83	2.643	2.200	1.825	2.058	2.232	2.192	96	91	88	91	90	91
Canarias.....	19.325	87	3.231	2.853	2.411	2.774	3.073	2.869	117	118	116	123	124	120
Com. Valenciana	19.870	90	2.472	2.058	1.733	2.013	2.219	2.099	90	85	83	89	90	88
Galicia.....	20.476	92	3.038	2.736	2.359	2.416	2.778	2.665	110	114	113	107	112	111
Asturias.....	21.311	96	3.100	2.808	2.432	2.510	2.840	2.738	112	117	117	111	115	114
Cantabria.....	22.054	99	3.279	2.839	2.516	2.593	2.936	2.832	119	118	121	115	119	118
Castilla y León....	22.277	100	3.110	2.789	2.363	2.514	2.882	2.731	113	116	114	111	116	114
Baleares.....	23.769	107	2.472	2.057	1.884	2.304	2.466	2.237	90	85	91	102	100	93
Aragón.....	25.319	114	3.048	2.757	2.422	2.527	2.776	2.706	111	114	117	112	112	113
La Rioja.....	25.539	115	3.121	2.798	2.350	2.436	2.932	2.727	113	116	113	108	118	114
Cataluña.....	26.603	120	2.688	2.386	2.179	2.420	2.490	2.433	97	99	105	107	101	102
Madrid.....	29.576	133	2.459	2.206	2.006	2.259	2.295	2.245	89	92	96	100	93	94
<b>TOTAL (A).....</b>	<b>22.197</b>	<b>100</b>	<b>2.758</b>	<b>2.409</b>	<b>2.078</b>	<b>2.262</b>	<b>2.474</b>	<b>2.396</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>País Vasco (B) ..</b>	<b>30.479</b>	<b>137</b>	<b>4.895</b>	<b>4.876</b>	<b>4.885</b>	<b>4.877</b>	<b>4.900</b>	<b>4.887</b>	<b>177</b>	<b>202</b>	<b>235</b>	<b>216</b>	<b>198</b>	<b>204</b>
<b>Pro Memoria</b>									<b>Aumento 2011-2007</b>					
R <sup>CAPV</sup> /R <sup>TC</sup> (1).....			6,2	6,8	7,0	6,9	6,8	6,7	ΔCAPV -16,6% ΔTC -23,5 (3)					
P <sup>CAPV</sup> /P <sup>CAPV</sup> (2).....			19,8	20,0	20,2	20,3	20,4	20,1	ΔCAPV -0,5% ΔTC +1,2%					

Notas:

(1) R<sup>CAPV</sup>, R<sup>TC</sup> = recaudación en la CAPV y en TC.(2) P<sup>CAPV</sup>, P<sup>TC</sup> = población en la CAPV y en TC.

(3) En TC se subió el IRPF y las comunidades de régimen común casi no participaron del ingreso.

Fuentes: Elaboración a partir de la base de datos en De la Fuente (2013) para régimen común, de OCT (varios años) y MEH (2013) para la CAPV. Los datos de población y PIB son del INE.

CUADRO N.º 7B

## RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN, EN PORCENTAJE DEL PIB (2007-2011)

	RIQUEZA (2010)		PORCENTAJE DEL PIB					ÍNDICE						
	Valor	Índice	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Extremadura.....	15.654	71	20,8	17,9	15,2	15,8	19,0	17,7	174	174	163	155	171	168
Andalucía.....	17.121	77	15,2	12,9	11,2	11,9	13,5	13,0	127	125	120	117	121	122
Castilla-La Mancha	18.145	82	15,7	13,4	11,8	12,7	14,4	13,6	131	130	127	125	129	129
Murcia.....	18.470	83	13,2	10,8	9,6	10,9	12,1	11,3	110	105	103	107	108	107
Canarias.....	19.325	87	15,8	13,9	12,5	14,3	15,9	14,5	132	135	135	141	143	137
Com. Valenciana..	19.870	90	11,5	9,5	8,6	10,0	11,2	10,1	96	92	92	98	100	96
Galicia.....	20.476	92	14,9	13,0	11,5	11,7	13,6	12,9	125	126	124	115	122	122
Asturias.....	21.311	96	14,4	12,6	11,5	11,8	13,3	12,7	120	122	124	116	120	120
Cantabria.....	22.054	99	14,5	12,3	11,4	11,8	13,3	12,7	122	119	123	116	119	120
Castilla y León....	22.277	100	14,0	12,4	10,8	11,4	12,9	12,3	117	120	117	112	116	117
Baleares.....	23.769	107	9,8	8,0	7,8	9,7	10,4	9,1	82	78	84	95	93	86
Aragón.....	25.319	114	11,8	10,4	9,6	10,0	11,0	10,6	98	101	104	98	98	100
La Rioja.....	25.539	115	12,2	10,6	9,4	9,6	11,5	10,7	102	103	101	94	103	101
Cataluña.....	26.603	120	9,8	8,6	8,2	9,1	9,4	9,0	82	84	88	90	84	85
Madrid.....	29.576	133	8,1	7,1	6,6	7,7	7,8	7,5	67	69	71	75	70	70
<b>TOTAL (A).....</b>	<b>22.197</b>	<b>100</b>	<b>12,0</b>	<b>10,3</b>	<b>9,3</b>	<b>10,2</b>	<b>11,1</b>	<b>10,6</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>País Vasco (B)...</b>	<b>30.479</b>	<b>137</b>	<b>16,4</b>	<b>15,8</b>	<b>16,5</b>	<b>16,2</b>	<b>16,1</b>	<b>16,2</b>	<b>137</b>	<b>153</b>	<b>177</b>	<b>159</b>	<b>144</b>	<b>153</b>

Fuentes: Elaboración a partir de la base de datos en De la Fuente (2013) para régimen común, de OCT (varios años) y MEH (2013) para la CAPV. Los datos de población y PIB son del INE.

CUADRO N.º 8

**RECURSOS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DIPUTACIONES DE RÉGIMEN COMÚN  
Y DEL PAÍS VASCO EN LAS LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS, 2007-2011**

	VALORES					Promedio	ÍNDICES					Promedio
	2007	2008	2009	2010	2011		2007	2008	2009	2010	2011	
<b>PER CÁPITA</b>												
<b>Sistema de financiación + Transferencias del Estado</b>												
TC .....	3.023	3.012	3.114	2.689	2.540	2.876	100	100	100	100	100	100
CAPV .....	6.495	6.062	5.515	5.726	5.669	5.893	215	201	177	213	223	205
A. TC Ajustado .....	2.857	2.859	2.953	2.491	2.348	2.702	100	100	100	100	100	100
B. CAPV ajustado .....	5.620	5.190	4.642	4.854	4.793	5.020	197	182	157	195	204	186
<b>Todos los ingresos (Ingresos no financieros)</b>												
TC .....	3.417	3.403	3.114	3.068	2.892	3.179	100	100	100	100	100	100
CAPV .....	7.935	6.955	6.786	7.001	7.080	7.151	232	204	218	228	245	225
A. TC Ajustado .....	3.251	3.250	2.953	2.870	2.700	3.005	100	100	100	100	100	100
B. CAPV ajustado ..	6.067	5.190	5.052	5.232	5.325	5.373	187	160	171	182	197	179
<b>EN PORCENTAJE DEL PIB</b>												
<b>Sistema de financiación + Transferencias del Estado</b>												
TC .....	13,1	12,9	13,9	12,1	11,4	12,7	100	100	100	100	100	100
CAPV .....	21,8	19,6	18,6	19,0	18,6	19,5	166	152	134	157	163	154
A. TC Ajustado .....	12,7	12,5	13,5	11,5	10,9	12,2	100	100	100	100	100	100
B. CAPV ajustado ..	18,8	16,8	15,7	16,1	15,7	16,6	149	134	116	140	144	136
<b>Todos los ingresos (Ingresos no financieros)</b>												
TC .....	14,8	14,5	13,9	13,8	13,0	14,0	100	100	100	100	100	100
CAPV .....	23,3	19,6	20,0	20,3	20,3	20,7	157	135	143	147	156	148
A. TC Ajustado .....	14,4	14,2	13,5	13,2	12,5	13,6	100	100	100	100	100	100
B. CAPV ajustado ..	20,3	16,8	17,0	17,4	17,5	17,8	141	118	126	131	140	131

Fuentes: Elaboración a partir de los presupuestos liquidados de las comunidades autónomas y entidades locales, MEH (2013), cuadro n.º 6 corregido para ajustes CAPV y De la Fuente (2012) para ajustes en TC.

les básicamente porque el Gobierno central realizó anticipos a las comunidades autónomas basados en estimaciones exageradas de la recaudación y, más tarde, les ha permitido devolver esos excesos de recursos en plazos. Esto ha suavizado el impacto para las comunidades del colapso recaudatorio que se ha producido durante la crisis.

Los cuadros n.ºs 7 y 8 sugieren diversas conclusiones:

a) El sistema común debería ser igualitario en términos per cápita (todas las comunidades autónomas deberían tener los mismos recursos para financiar las mismas competencias) y progresivo en términos del PIB (las más ricas de-

berían quedarse con un porcentaje menor de su renta).

Se puede argumentar que la igualdad per cápita no es posible porque el sistema no la busca. Esto es cierto, porque el sistema busca igualar los recursos por unidad de necesidad. El problema es que la medición de la necesidad es arbitraria y responde más a criterios políticos que económicos (16). En este contexto, evaluar los resultados del sistema en términos per cápita es la opción más razonable.

En términos per cápita el sistema produce disparidades de hasta un 25 por 100. Y estas disparidades no siguen una pauta bien definida. No es que el tama-

ño sea determinante ni que las ricas reciban menos que las pobres; algo que, de hecho, tampoco estaría justificado porque no hay razones para que, por ejemplo, un madrileño, además de pagar más, reciba menos prestaciones públicas que un extremeño. Simplemente hay comunidades que, por la definición arbitraria de necesidad que se usa, están peor tratadas. La Comunidad Valenciana es el caso más extremo (recibe un 12 por 100 menos que el promedio). Murcia y Baleares reciben en torno a un 10 por 100 menos, y Madrid y Andalucía en torno a un 5 por 100 por debajo de la media. Canarias y Cantabria son quienes más reciben per cápita. En el primer caso se beneficia de su régimen

fiscal especial y de todas las bonificaciones del sistema a la insularidad. En el segundo, no hay razón aparente que lo justifique. De la misma forma, desde un punto de vista económico, es difícil explicar por qué Extremadura recibe un 20 por 100 más que Andalucía o por qué Baleares recibe un 20 por 100 menos que La Rioja. Cuando la financiación se analiza en términos del PIB hay tres anomalías que destacan claramente y rompen la idea de progresividad. Murcia, Comunidad Valenciana y Baleares reciben muchos menos recursos (en porcentaje del PIB) que otras comunidades similares o, incluso, más ricas. Canarias, por otro lado, recibe una financiación superior a comunidades similares.

Todas estas anomalías ponen de manifiesto lo cuestionable del modelo común de distribución de recursos y transmiten una sensación de arbitrariedad que se añade a los demás problemas del sistema: falta de consenso sobre hasta dónde debe llegar la redistribución y el efecto desestabilizador del referente foral.

b) El sistema foral produce muchos más recursos que el sistema común. En 2007 producía algo más de un 75 por 100 de recursos per cápita extra. Esta cantidad ha ido aumentando progresivamente debido, fundamentalmente, a que la recaudación de la CAPV ha ido aumentando en relación a la de TC. A esto hay que añadir que el cupo ha ido disminuyendo (véase la sección IV) y que la CAPV se ha ido quedando con un porcentaje mayor de los aumentos fiscales que las comunidades de régimen común. Además, aunque el efecto sea marginal, hay que tener en cuenta que la población en TC ha aumentado, mientras que en el País Vasco ha disminuido. En 2009 y 2010, los peores de la cri-

sis fiscal, las diferencias fueron especialmente elevadas porque la CAPV vio caer menos sus ingresos que TC. Al final del periodo, los recursos per cápita duplican a los del sistema común.

Evidentemente estos resultados dependen de la valoración de competencias asumidas estimada en el cuadro n.º 5. Cada 1.000 millones más de valoración reducirían los recursos per cápita en 500 euros. Si, como en el cupo, las competencias se valoraran en casi 7.000 millones en 2007, resultaría que el sistema foral produciría ese año una pérdida (en relación al común) de más de 350 euros per cápita. Algo difícil de creer. En todo caso, estas cifras reafirman la necesidad de que se realice una valoración pública y detallada del coste de las competencias asumidas por la CAPV.

Expresado en términos del PIB, el País Vasco tiene en 2011 en torno a un 45 por 100 más que el promedio del sistema común. Esto equivale a 5,6 puntos del PIB. Solo Extremadura tiene unos recursos comparables. Las diferencias con comunidades comparables en términos de riqueza son muy amplias. El País Vasco, por ejemplo, conserva un 70 por 100 más de sus recursos que Cataluña.

c) Los resultados son algo distintos cuando, en vez de analizar las diferencias de recursos con el criterio devengo (cuadro n.º 7), se utilizan las liquidaciones presupuestarias (cuadro n.º 8). Con las liquidaciones las diferencias de recursos entre el sistema foral y el común son mayores en 2007, similares en 2011 y mucho menores (tanto per cápita como en porcentaje del PIB) en los demás años, especialmente en 2009. En promedio, la diferencia per cápita se reduce en 20 puntos (situán-

dose un 86 por 100 más). En términos del PIB, la diferencia se reduce a 4,4 puntos.

La explicación está en el sistema de anticipos y el retraso de las devoluciones de los años 2008 y 2009. En la práctica, esto ha servido para aminorar el impacto que ha tenido la crisis recaudatoria en las finanzas de las comunidades autónomas porque les ha permitido diluir en el tiempo la caída de la recaudación

### 3. Las causas de los recursos adicionales

El sistema foral es un sistema de base territorial. La CAPV se queda con los impuestos que recauda y paga al Estado una cantidad (el cupo) como contraprestación por lo que el Estado gasta en la comunidad (17). Este pago no depende de lo que recauda el País Vasco, por lo que, cuanto más recaude, más se queda. A más renta de la CAPV, más capacidad financiera. El sistema común se basa en la necesidad. Es un sistema muy igualitarista en el que un 70 por 100 de lo recaudado se aporta a un fondo común redistributivo. Y el resto también tiene un componente redistributivo (18). En un sentido básico son, por tanto, sistemas muy distintos. Uno se basa en la capacidad y otro en la necesidad. Las causas por las que el sistema foral da lugar a más recursos que el sistema común son varias:

a) *La definición del cupo.* El cupo no incluye una aportación sustancial a la redistribución entre regiones (19). Simplemente, si el cupo se definiera como la diferencia entre lo que recauda la CAPV (o lo que se debería recaudar con los mismos impuestos que TC) y la necesidad estimada de la CAPV (con el mismo sistema

que en TC), ambos sistemas serían equivalentes desde el punto de vista financiero. Alternativamente, se podría sumar a las competencias no asumidas una cantidad en concepto de aportación a la solidaridad entre regiones. Esta cantidad podría estimarse en función de la cuantía del Fondo de Garantía de Servicios Fundamentales.

*b) El nivel de riqueza de la CAPV.* Como el cupo no depende de la recaudación de la CAPV, la mayor riqueza de la CAPV se traduce en más recursos per cápita. Más aún cuando, como ha ocurrido a partir de 2008, su recaudación aumenta en relación a la del Territorio Común.

*c) La valoración de las competencias asumidas.* Hay dos problemas. Por un lado, a falta de una lista pública de competencias asumidas, los análisis disponibles sugieren que hay una sobrestimación de las competencias asumidas por la CAPV. Simplemente, hay muchas competencias que no está claro por qué se consideran asumidas. Por otro lado, las competencias asumidas se financian (implícitamente) a la CAPV en proporción a la renta, mientras que el sistema común financia las competencias en proporción a la necesidad (relativa). Y, aunque con matices, la necesidad relativa es proporcional a la población (relativa). Esto establece una diferencia en favor de la CAPV. La forma de solucionar esto sería valorar las competencias asumidas en proporción a su población relativa (en vez del 6,24 por 100) y delimitar con precisión las competencias asumidas.

*d) El cálculo de los ingresos no concertados.* En el cálculo del cupo se restan determinadas can-

tidades en concepto de impuestos y otros ingresos que el Estado recauda en la CAPV. En 2007 estos ajustes por ingresos del Estado en la CAPV redujeron el cupo en más de 1.000 millones. Esta cantidad parece, sin embargo, elevada para los conceptos que en teoría debería incluir, por lo que sería razonable revisar el cálculo de este ajuste.

*e) El cálculo del ajuste por IVA y otros flujos financieros.* El sistema incluye un ajuste por IVA que favorece de forma sustantiva a la CAPV. Además tiene otras transferencias, como las denominadas «compensaciones financieras», que también benefician a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

*f) La deducción del endeudamiento en el cupo (20).* En el cálculo del cupo se resta todo el déficit del Estado, no solo la parte del déficit imputable a las competencias no asumidas. En teoría esto no es una ventaja, porque en compensación la CAPV paga los intereses asociados a todo el endeudamiento y sumará al cupo (cuando se produzca) todo el superávit presupuestario. En la práctica, sin embargo, sí ha sido una ventaja porque el Gobierno central casi nunca ha tenido superávit (21). Esto ha retrasado el pago de las competencias no asumidas y, además, lo ha hecho por más de la parte del déficit que corresponde a competencias no asumidas. Evidentemente, si empezara a haber superávits de forma sistemática el cupo aumentaría.

En todo caso, la evolución de la capacidad financiera relativa del País Vasco y las comunidades de régimen común depende de variables como la recaudación relativa o la población relativa de la CAPV. Si, como en los últimos

años, la recaudación relativa aumenta y la población relativa disminuye, la situación financiera de la CAPV (en términos de ingresos per cápita) mejorará.

#### IV. VENTAJAS DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA

El Concierto Económico ha permitido que los recursos del País Vasco se resientan mucho menos de la crisis económica que los de otras comunidades autónomas, por varias razones:

1. *La evolución de la recaudación*, que durante la crisis se ha comportado moderadamente mejor que la del Territorio Común.

2. *El cupo a pagar se ha reducido tanto en términos absolutos como en porcentaje de los ingresos fiscales de la CAPV.* De esta forma, la CAPV se ha quedado con un porcentaje mayor de lo que recauda. El cupo evoluciona a la misma tasa que la recaudación del Estado (22). La caída de la recaudación del Estado ha hecho que el cupo disminuya en valor absoluto. Además, como la recaudación de la CAPV ha caído menos que la del Estado, el cupo ha disminuido como porcentaje de los ingresos concertados (del 12 al 9 por 100, e incluso hasta el 6,7 por 100). También ha caído en porcentaje del PIB (del 2,5 al 1,5 por 100, e incluso menos).

3. *La base territorial del Concierto ha hecho que el País Vasco se quede con casi todos los aumentos del IVA e impuestos especiales*, mientras que las comunidades de régimen común han recibido muy poco.

En el sistema común, cuando suben los tipos del IVA y los impuestos especiales, la dotación del Fondo de suficiencia disminu-

ye en el valor estimado de la recaudación adicional. De esta forma, las comunidades de régimen común solo participan en los aumentos a través de los efectos de estas subidas en los ITE, que es el índice que se utiliza para actualizar los Fondos de suficiencia y garantía. El País Vasco, sin embargo, se queda con casi todo el aumento de recaudación (23).

4. *Los aumentos del IRPF se quedan en la CAPV.* En la CAPV el IRPF no ha aumentado mucho durante la crisis. Sin embargo, los aumentos producidos (24) se han quedado todos para financiar gastos de la CAPV. En el resto de España el IRPF ha aumentado mucho, especialmente por la vía del aumento de la tarifa complementaria. Esta tarifa ha tenido dos consecuencias. Primero, ha cerrado la vía para que las comunidades autónomas aumenten sus propios tipos significativamente (25). Segundo, ha hecho que en cada comunidad se pague más IRPF sin que casi nada de estos impuestos adicionales se haya quedado en la comunidad. En realidad, si el País Vasco hubiera aumentado el IRPF como en el resto de España, sus recursos

autonómicos habrían aumentado sustancialmente.

5. *Acceso más fácil al crédito.* Por su mayor capacidad financiera, las agencias de calificación siempre han otorgado a la CAPV *ratings* de solvencia algo más altos que a otras comunidades autónomas, e incluso que al Gobierno central. Esto, combinado con la fortaleza de las cajas de ahorro vascas, ha facilitado el acceso al crédito por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

## V. LOS IMPUESTOS EN EL PAÍS VASCO

En esta sección se analizan las ventajas fiscales que ha supuesto el Concierto para los contribuyentes vascos y se exploran las ganancias que produce el ajuste por IVA.

### 1. Reducciones fiscales

Las autoridades forales han trasladado parte de los beneficios del Concierto a los contribuyentes por la vía de impuestos más bajos. El cuadro n.º 9 cuantifica

la magnitud de las rebajas fiscales en el País Vasco.

En el caso del IRPF la rebaja media en relación al sistema fiscal promedio de España en el periodo 2007-2011 es del 15 por 100. Esto puede parecer extraño porque, como muestra el cuadro número 2, la recaudación en el País Vasco es similar al promedio de España. La explicación de esta aparente paradoja es simple. La CAPV es más rica que el promedio y el IRPF es un impuesto progresivo. Por lo tanto, si el IRPF fuera el mismo (igual definición de base, tipos iguales, etcétera) debería recaudar más en porcentaje del PIB.

En el impuesto de sucesiones la rebaja promedio ha sido del 30 por 100. Esto no es extraño porque tradicionalmente ha tenido tipos más bajos y bonificaciones más amplias que las del resto de España. En el ITPAJD los tipos más reducidos que aplica la CAPV se traducen en unos ingresos casi un 40 por 100 más bajos, y en sucesiones y donaciones la caída es de más del 50 por 100.

Globalmente considerada, la magnitud de la reducción fiscal

CUADRO N.º 9

### LAS REBAJAS FISCALES DEL PAÍS VASCO (2007-2011)

	MILLONES DE EUROS					Promedio	EN PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN POTENCIAL					Promedio
	2007	2008	2009	2010	2011		2007	2008	2009	2010	2011	
IRPF .....	826,0	867,0	717,0	648,0	823,0	1.033	17,7	17,4	14,6	13,7	16,1	15,9
IS.....	1.265,0	885,0	551,0	551,0	315,0	714	38,7	31,0	27,2	32,7	20,1	29,9
Patrimonio.....	9,5	18,6	0,0	0,0	0,0	14	5,8	9,3	0,0	0,0	0,0	7,5
Sucesiones y donaciones...	100,8	95,6	80,7	77,8	59,0	83	57,0	53,9	50,2	52,4	43,3	51,4
Transmisiones y AJD.....	372,0	185,0	152,0	195,0	99,0	201	40,6	39,0	37,5	40,2	28,9	37,2
IVMH.....	21,0	22,0	21,0	24,0	30,0	23	29,0	29,0	29,0	32,4	38,3	31,5
Tasa de juego .....	17,5	17,8	15,0	12,0	-5,2	11	20,3	21,9	20,3	17,0	-10,6	13,8
Directos concertados.....	-167,0	-177,0	-199,0	-223,0	-264,0	-206	-2,9	-3,0	-3,6	-4,4	-5,0	-3,8
<b>TOTAL (1) .....</b>	<b>2.613</b>	<b>2.091</b>	<b>1.537</b>	<b>1.508</b>	<b>1.320</b>	<b>1.814</b>	<b>27,9</b>	<b>23,6</b>	<b>19,9</b>	<b>20,9</b>	<b>18,1</b>	<b>22,1</b>
<b>En porcentaje del PIB</b>	<b>4,1</b>	<b>3,2</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,0</b>	<b>2,8</b>						

Nota: (1) El total (tanto absoluto como en porcentaje) se refiere a los impuestos contemplados en el cuadro.

Fuente: Véase Anexo.

es importante y en el promedio 2007-2011 se sitúa en torno a 1.800 millones de euros anuales. Esto equivale a casi 900 euros per cápita (aunque buena parte de la reducción beneficia a las empresas) y en torno a 2,5 puntos del PIB. Evidentemente, la diferencia ha sido mayor en los años de bonanza económica y menor en los de recesión. En 2007, por ejemplo, la recaudación por sociedades fue inusualmente elevada en TC, y los diferentes incentivos fiscales de la CAPV implicaron una pérdida recaudatoria excepcionalmente alta.

## 2. El ajuste por IVA

Para intentar clarificar las ganancias del ajuste por IVA el cuadro n.º 10 recoge algunos indicadores sencillos correspondientes a 2010 (26). Tanto en

proporción al consumo como en proporción al PIB, o incluso a la recaudación teórica, lo que ingresa el País Vasco por IVA es desproporcionadamente elevado. El País Vasco representa solo el 5,3 por 100 del consumo interior de los hogares en España (excluida Canarias), pero obtiene el 8,3 por 100 de la recaudación. Esto resulta en un tipo efectivo teórico (cociente entre recaudación y consumo interior) del 13,5 por 100, mientras que para casi todas las comunidades de régimen común el tipo oscila en torno al 8,5 por 100 (27). Navarra tiene un tipo del 10,5 por 100.

El cuadro n.º 10 pone de manifiesto que la recaudación por IVA en porcentaje del PIB tiende a disminuir a medida que la región es más rica. Las comunidades más ricas tienen recaudaciones por IVA de en torno al

5 por 100 del PIB. El País Vasco llega al 7 por 100 y Navarra se aproxima al 6 por 100. Si miramos al cociente (recaudación teórica/recaudación real), los resultados son los mismos. Para la mayoría de las comunidades autónomas este cociente está muy próximo a uno, en el País Vasco la recaudación excede en un 66 por 100 a la teórica y en Navarra en un 27 por 100.

Determinar con precisión las ganancias para la CAPV del ajuste por IVA excede del propósito de este trabajo. Con todo, el cuadro n.º 11 ofrece una cuantificación basada en indicadores sencillos. Lo que se ha hecho es distribuir entre las comunidades autónomas el IVA recaudado en proporción al consumo interior e imputar a la CAPV una cantidad igual a su participación en este consumo. El sistema es similar al

CUADRO N.º 10

## INDICADORES DEL IVA (2010)

	ÍNDICE RIQUEZA (1)	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN				RECAUDACIÓN COMO PORCENTAJE DE		
		PIB	IVA	Consumo interior	Recaudación teórica (2)	PIB	Consumo	Recaudación teórica
Extremadura.....	71	1,7	1,9	1,9	2,0	6,1	8,8	1,03
Andalucía.....	77	14,1	15,8	16,7	16,9	6,1	8,3	1,01
Castilla-La Mancha .....	81	3,7	3,9	3,5	3,7	5,7	9,8	1,14
Murcia .....	85	2,8	2,7	2,7	2,7	5,4	8,9	1,08
Comunidad Valenciana....	90	10,0	10,3	10,7	10,7	5,6	8,4	1,04
Galicia.....	92	5,6	5,7	5,9	6,1	5,5	8,4	1,00
Asturias.....	95	2,2	2,4	2,6	2,6	5,7	8,0	0,96
Castilla y León .....	98	5,5	5,4	5,5	5,5	5,4	8,6	1,05
Cantabria .....	99	1,3	1,3	1,4	1,4	5,7	8,6	1,05
Baleares .....	106	2,6	3,7	4,5	4,4	7,9	7,3	0,91
Aragón .....	113	3,3	3,0	3,0	3,0	5,0	8,7	1,08
La Rioja .....	113	0,8	0,7	0,7	0,7	4,7	8,5	1,07
Cataluña .....	119	19,4	17,4	18,5	18,1	4,9	8,2	1,03
Madrid.....	132	18,7	15,4	15,5	15,3	4,5	8,7	1,08
<b>TOTAL COMÚN.....</b>	<b>100</b>	<b>91,8</b>	<b>89,9</b>	<b>93,1</b>	<b>93,1</b>	<b>5,3</b>	<b>8,5</b>	<b>1,03</b>
Navarra .....	129	1,8	1,9	1,6	1,6	5,7	10,5	1,27
País Vasco .....	135	6,4	8,3	5,3	5,3	7,0	13,5	1,66
<b>TOTAL ESPAÑA .....</b>	<b>102</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>5,5</b>	<b>8,8</b>	<b>1,10</b>

Notas:

(1) Riqueza medida por el PIB per cápita. 100 = Promedio común.

(2) Ponderando cada grupo de consumo por su tipo teórico.

Fuente: Elaboración a partir de INE y AET.

usado para repartir la participación del IVA entre las comunidades de régimen común (28). El cuadro n.º 11 cuantifica la diferencia entre lo que obtiene ahora la CAPV (recaudación propia más ajuste por IVA) y lo que obtendría si el IVA se repartiera en proporción al consumo. Con esta aproximación, el ajuste por IVA ha producido unas ganancias de entre 1.200 y 1.450 millones de euros anuales, equivalentes a entre un 30 y un 35 por 100 de la recaudación. Estas estimaciones podrían refinarse, pero es claro que existe una sobrestimación sustancial del ajuste por IVA.

## VI. CONCLUSIONES

1. El País Vasco tiene unos niveles de gasto público y de calidad de los bienes y servicios públicos entre los más elevados de España. Es la comunidad que más gasta en educación, sanidad y servicios sociales y, según diversas evaluaciones, la que obtiene casi siempre mejores resultados en estos ámbitos. Los impuestos son, además, más bajos que en el resto de España. Por otro lado, después de casi treinta años, en 2008 ha recuperado su lugar tradicional como comunidad más rica de España. Sin duda, el Concerto Económico ha contribuido de forma sustancial a todos estos logros.

2. El sistema foral presenta ventajas financieras (más recursos) y fiscales (menos impuestos).

3. Para cuantificar las ventajas financieras es necesario valorar las competencias adicionales que tiene la CAPV. Este procedimiento es totalmente opaco y debería clarificarse. Esto es, debería haber una lista pública de qué hace la CAPV (que en otras comunidades

CUADRO N.º 11

**GANANCIAS ASOCIADAS AL AJUSTE POR IVA**

	MILLONES DE EUROS		PORCENTAJE DEL IVA	
	CI (1)	CR (2)	CI (1)	CR (2)
2007 .....	1.568	1.250	32,4	25,8
2008 .....	1.454	1.181	34,1	27,7
2009 .....	1.506	1.325	42,7	37,5
2010 .....	1.607	1.347	35,6	29,8
2011 .....	1.190	930	29,1	22,7
<b>Promedio.....</b>	<b>1.465</b>	<b>1.206</b>	<b>34,5</b>	<b>28,4</b>

*Notas:*  
 (1) Distribuyendo la recaudación en proporción al consumo interior (excluidas Canarias, Ceuta y Melilla).  
 (2) En proporción al consumo regional (excluidas Canarias, Ceuta y Melilla).  
 Fuente: Elaboración a partir de datos del INE y Min hac (2013).

autónomas hace el Estado) y en cuánto se valora el coste de estas competencias. La valoración global a efectos de cupo es de casi 7.000 millones de euros, equivalentes a casi el 50 por 100 del gasto del sector público vasco. En este trabajo se ha optado por una cuantificación menor, en torno a los 2.000 millones.

5. En términos de devengo, el sistema foral genera muchos más recursos que el sistema común. En 2007 producía alrededor de un 75 por 100 de recursos per cápita extra. Esta cantidad ha ido aumentando de manera progresiva debido, fundamentalmente, a que la recaudación de la CAPV ha ido aumentando en relación a la de TC en 2011 y los recursos per cápita duplican a los del sistema común. En términos del PIB, la CAPV tiene en torno a un 45 por 100 más de recursos que el promedio del sistema común.

6. En términos de caja las diferencias son menores. La explicación está en el sistema de anticipos y el retraso de las devoluciones de los años 2008 y 2009. En la práctica esto ha servido para aminorar el impacto que ha tenido la crisis recaudatoria en las finanzas de las comuni-

dades autónomas. El resultado es que, en términos de caja, tanto la diferencia de la CAPV en recursos per cápita como en porcentaje del PIB se reducen 20 puntos.

7. El sistema foral da lugar a más recursos por varias razones: a) La definición del cupo sobrealimenta las competencias asumidas y los ingresos no concertados y no incluye una aportación sustancial a la redistribución entre comunidades autónomas; b) La deducción de todo el déficit del Estado permite un diferimiento efectivo de parte del pago por las competencias no asumidas; c) El ajuste por IVA y otros flujos financieros, y d) Al ser un sistema de base territorial, la mayor riqueza per cápita de la CAPV le asegura más recursos per cápita.

8. Para igualar la capacidad financiera del sistema foral a la del 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.

9. El sistema foral ha ayudado al País Vasco a superar la crisis mejor que otras comunidades autónomas porque la caída de recaudación ha sido menor, el cupo a pagar se ha reducido, la base territorial del Concierto ha hecho que la CAPV se quede con casi todos los aumentos del IVA e impuestos especiales, y el acceso al crédito ha sido más fácil. Además, en la CAPV no se ha pagado la tarifa complementaria y los aumentos del IRPF que ha habido se han quedado en la CAPV.

10. Los impuestos en el País Vasco son más bajos que en TC. En el caso del IRPF, la rebaja media (en el periodo 2007-2011) ha sido del 15 por 100. En sociedades, del 30 por 100. En transmisiones y actos jurídicos documentados los tipos más bajos que aplica la CAPV se traducen en unos ingresos casi un 40 por 100 más bajos, y en sucesiones y donaciones la reducción es de más del 50 por 100. El resultado es una rebaja fiscal de 2,8 puntos del PIB. Las reformas fiscales realizadas y pendientes reducirán estas diferencias pero no las eliminarán. Existe, además, una sobreestimación sustancial del ajuste por IVA que puede llegar hasta a un 30 o 35 por 100 de la recaudación.

#### NOTAS

(1) Las cifras del cuadro n.º 2 incluyen el gasto que realiza la CAPV en algunas prestaciones que solo han sido asumidas por la CAPV (pensiones no contributivas, por ejemplo). Por otro lado, incluye el gasto de las diputaciones en la CAPV (porque ellas realizan muchos gastos sociales que en otras comunidades son competencia del Gobierno autónomo). Estos elementos pueden introducir un cierto sesgo al alza en la magnitud de la diferencia, pero no desvirtúan el hecho de que en la CAPV hay un gasto per cápita mucho más alto.

(2) En 2011, por ejemplo, la renta de imitación era 658,5 euros (más que el salario mínimo), y con hijos podía llegar a 935,38.

(3) Fundación BBVA, datos del Proyecto «Capital y Crecimiento».

(4) Las mejores son el País Vasco (57), Madrid (55,3) y Navarra (54,2). Las peores son (al margen de Ceuta y Melilla) Andalucía (41), Extremadura (42,7) y Canarias (43,7).

(5) Según la reforma prevista, el tipo máximo en TC será el 45 por 100 en el año 2016, mientras que en los tres territorios de la CAPV el tipo se unifica en el 49 por 100 desde 2013. El tipo del ahorro en la CAPV llega al 25 por 100 (aunque se mantiene el mínimo exento en dividendos), mientras que en TC se reducirá al 23 por 100 en 2016.

(6) Por ejemplo, en la CAPV se mantiene la deducción por vivienda, se actualizan las plusvalías, las deducciones son más amplias, las rentas no salariales reciben mejor tratamiento, etcétera.

(7) Valor Añadido Bruto-Exportaciones-Importaciones.

(8) La definición de necesidad que se usa no es el resultado de ningún estudio o análisis de los determinantes del coste en recursos de proveer niveles uniformes de servicios. Es el resultado de muchos acuerdos políticos que daban resultados aceptables para todos.

(9) La efectividad, no obstante, de esta política fiscal a la hora de estimular la creación de empresas dista mucho de estar clara.

(10) Según Eurostat, en 2011 el País Vasco ocupa el lugar 41 en una lista de 308 regiones.

(11) El cupo es igual al 6,24 por 100 del valor de las cargas no asumidas menos algunos ajustes adicionales. Las cargas no asumidas son simplemente el presupuesto del Estado menos las cargas asumidas. Como el cupo paga solo la parte del gasto del Estado que se financia con ingresos no financieros, de las cargas asumidas también se resta el déficit. También se restan los ingresos que se supone que el Estado obtiene en la CAPV (véase ZUBIRI, 2011 y 2013).

(12) DE LA FUENTE (2010) se basa en las cifras del cupo provisional y por ello la base correcta de comparación son los 6.406,3 millones de euros imputados provisionalmente en el cupo como valor de las competencias asumidas.

(13) Que incluyen el coste real de algunas partidas como, por ejemplo, la policía autónoma o la valoración de la financiación de las entidades locales en proporción a la recaudación.

(14) A fin de evitar una doble contabilización se han restado únicamente los ajustes del cuadro n.º 5 que corresponden a competencias que el Estado no financia en otras comunidades autónomas con transferencias al margen del sistema general.

(15) Incluye las diputaciones porque, por un lado, hay comunidades uniprovinciales (donde la comunidad autónoma ejerce las funciones de la diputación) y, por otro, en la CAPV las diputaciones realizan funciones que

en otras comunidades autónomas corresponden a la comunidad.

(16) En el sistema común las variables usadas en la distribución y los pesos de las variables siempre se han escogido para que dieran el resultado políticamente deseado.

(17) Estrictamente hablando, solo se paga con impuestos la parte de los gastos que el Estado financia con impuestos (por eso se resta el déficit del Estado al calcular el cupo). Véase ZUBIRI (2013).

(18) El Fondo de suficiencia garantiza una redistribución adicional a la del Fondo de garantía de los servicios fundamentales.

(19) La aportación es considerar como competencia no asumida el FCI (que apenas supone el 1 por 100 de las competencias por las que se paga) y utilizar como índice de pago la renta relativa de la CAPV (en vez de la población). En muchos casos, sin embargo, esto no es aportación a la solidaridad (el beneficio de la CAPV de muchos gastos del Estado es proporcional a la renta de la CAPV). Véase ZUBIRI (2011).

(20) Esta operación está revestida en una serie de sumas y restas que hacen complicado ver que, al final, la CAPV no paga directamente la amortización de deuda. Lo que hace es restar del cupo el déficit no financiero (neto de ingresos por activos financieros) y sumar, de producirse, el superávit no financiero (véase, por ejemplo, DE LA FUENTE, 2011).

(21) En los últimos treinta años, el Gobierno ha tenido superávit cuatro veces.

(22) En cada Ley de Cupo se calcula un cupo para un año base que luego se actualiza según la recaudación del Estado.

(23) El cupo aumenta cuando aumenta la recaudación por IVA del Estado. Sin embargo, esto no supone demasiado, y la CAPV se acaba quedando con el 90 por 100 de la recaudación adicional.

(24) Álava y Vizcaya aumentaron marginalmente el IRPF subiendo los tipos de la base del ahorro. Guipúzcoa subió los tipos de la base general, pero muy por debajo de TC. Además, los cambios de base fueron mucho menores que en TC.

(25) Tras el aumento de tipos del Gobierno central, cualquier aumento significativo de los tipos autonómicos se hubiera traducido en tipos marginales casi confiscatorios.

(26) Los resultados para otros años serían similares.

(27) Los datos de Baleares son claramente diferentes a los del resto de las comunidades. Esto se debe a la mayor importancia del sector turístico (que aumenta el consumo interior) y quizá a otros factores relacionados con la gestión del impuesto o la propia medición del PIB.

(28) El método es algo más complicado porque divide el IVA en recaudación asociada al consumo de los hogares entre la Formación

Bruta de Capital Fijo (FBCF) de las administraciones y otros conceptos. Luego reparte cada IVA en proporción a criterios adecuados (consumo interior ajustado por tipos, la FBCF, etcétera). El resultado final, sin embargo, no difiere demasiado de una imputación directa de todo el IVA en proporción al consumo interior (véase INE, 2014).

#### BIBLIOGRAFÍA

AET (varios años), Estadísticas de los declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Disponible en: [http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica\\_de\\_los\\_declarantes\\_del\\_IRPF.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF.shtml)

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (2013), Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales. Disponible en: <http://www.directoressociales.com/>

DE LA FUENTE, A. (2011), «¿Está bien calculado el cupo?», *Moneda y Crédito*, 231: 93-150.

— (2013), «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2011». *Documentos de Trabajo* n.º 13/32, BBVA Research.

DE LA FUENTE, A.; BARBERÁN, R., y URIEL, E. (2014), «Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas». Disponible en: [http://www.ief.es/documentos/noticias/2014\\_SCPTPropuestaMetodologica.pdf](http://www.ief.es/documentos/noticias/2014_SCPTPropuestaMetodologica.pdf)

FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA DE LA SANIDAD PÚBLICA (2012), «La Salud y el Sistema Sanitario de las CC.AA.». Disponible en: <http://www.fadsp.org/index.php/observatorio-ccaa/informe-2012>

FUNDACIÓN BBVA: Datos del Proyecto «Capital y Crecimiento». Disponible en: <http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/bbdd/index.jsp>

INE (2014), Nota sobre el cálculo del indicador de consumo para la distribución territorial del IVA. Año 2011. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp010&file=inebase&L=0>

MARTÍNEZ, J., y ZUBIRI, I. (2014), «Los multiplicadores de la política fiscal en España», 139: 174-198.

MEDCP (2014), Estadísticas del Gasto en Educación. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico.html>

MINHAC (2013), Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español. Disponible en: [http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Estadisticas\\_Recaudacion.aspx](http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Estadisticas_Recaudacion.aspx)

MSSSI (2014), Estadísticas del Gasto Sanitario Público. Disponible en: <https://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/>

[inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm](http://inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm)

OCDE (2014), Indicadores de Bienestar Regional. Disponible en: <http://www.oecdregionalwellbeing.org/>

OCT (varios años), «Informe anual integrado de la Hacienda Vasca». Disponible en: [http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-datpub/es/contenidos/informacion/publicaciones\\_dat/es\\_pub\\_dat/iai.html](http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-datpub/es/contenidos/informacion/publicaciones_dat/es_pub_dat/iai.html)

PONCE, J. (2004), «Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio. Informe comunidades autónomas», ISSN 1136-131X, pp. 800-822.

PROFESIONALES POR LA ÉTICA (2011), «Las políticas educativas en España. Ranking de excelencia educativa». Disponible en: <http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2011/04/Presentaci%C3%B3n-nacional-2011-Final.pdf>

ZUBIRI, I. (2011), «Las Transferencias en los Sistema foral de la CAPV», en S. LAGO PEÑAS y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (Eds.), *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

— (2013), «Una evaluación de la metodología, aplicación y justificación de los Sistemas Forales», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1-2.

## ANEXO

## ESTIMACIÓN DE LAS REDUCCIONES FISCALES DEL PAÍS VASCO

Para cada impuesto se ha calculado una recaudación potencial que, por diferencia con la recaudación real, ha permitido estimar la rebaja fiscal. Los métodos de estimación son similares a los utilizados en De la Fuente *et al.* (2014).

**IRPF:** Para cada año se ha realizado una regresión entre la Cuota Líquida per cápita (CL) de cada comunidad autónoma y cuatro variables (todas en términos per cápita), la remuneración de asalariados (RA), las prestaciones sociales monetarias (PS), Rentas de la Propiedad (RP) y Excedente Bruto de Explotación (EBE). Por ejemplo, para el año 2010, la ecuación estimada ha sido:

$$CL = -966,497 + 0,2071RA + 0,1387PS + 0,099RP - 0,096EBE + \varepsilon \quad (R^2 = 0,99)$$

Posteriormente la CL obtenida para la CAPV se ha reducido en el porcentaje que en cada año se reduce la CL del Estado por las deducciones por maternidad y por hijos.

**Sociedades:** La recaudación teórica en la CAPV se ha calculado suponiendo que el cociente tipo efectivo sobre el EBE (Recaudación/EBE) debe ser el mismo en TC y en la CAPV. Esto produce mejores resultados que utilizar otros indicadores como la recaudación por gestión propia relativa por IVA (el IVA se basa en los mismos puntos de conexión que sociedades).

**Sucesiones y donaciones:** Ante la gran diversidad entre comunidades autónomas se ha optado por estimar la recaudación potencial suponiendo que la presión fiscal era la misma que en el promedio de las comunidades de régimen común.

**Patrimonio:** Se ha realizado una regresión entre la recaudación per cápita en cada comunidad autónoma y el PIB per cápita.

**Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados:** Se ha usado la presión fiscal promedio para estimar la recaudación potencial de la CAPV.

**Ventas minoristas de determinados hidrocarburos:** Se ha calculado el recargo medio en el tramo autonómico y se ha calculado la recaudación potencial de la CAPV suponiendo que aplicaba un recargo igual a ese promedio.

**Tasa de juego:** Se calcula suponiendo que el tipo efectivo sobre las cantidades jugadas es el mismo que en el promedio de las comunidades de régimen común.

**Ajuste por impuestos directos concertados:** Se calcula sumando dos conceptos. Primero las retenciones a funcionarios del Estado en la CAPV. Segundo, las retenciones a la deuda del Estado. El primero se calcula imputando a la CAPV un porcentaje (igual al de funcionarios del Estado en la CAPV en relación al total de funcionarios) de las retenciones ingresadas por el Estado por sus funcionarios. Para las segundas se imputa a la CAPV un porcentaje de retenciones en la deuda igual al PIB relativo de la CAPV.

## COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

**CUCARELLA TORMO, Vicent.** Es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia. Técnico de investigación del Ivie desde 1992. Sus principales áreas de investigación son el *stock* de capital, las cuentas públicas y el sistema de financiación autonómica, temas sobre los que ha participado en más de cincuenta publicaciones.

**CUENCA GARCÍA, Alain.** Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad de Zaragoza desde 1996. Ha sido director general de Economía en el Gobierno de Aragón (1999-2004) y director general de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (2005-2008) y con las Comunidades Autónomas (2008-2011) en el Ministerio de Economía y Hacienda. Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales sobre eficiencia en las administraciones públicas, Estado del bienestar, economía de la defensa y federalismo fiscal.

**DE LA FUENTE, Ángel.** Doctor en Economía por la Universidad de Pensilvania. Actualmente es director ejecutivo de FEDEA y científico titular en excedencia del Instituto de Análisis Económico del CSIC. Es también editor ejecutivo de *Revista de Economía Aplicada*, miembro de la Barcelona Graduate School of Economics y Research Fellow del CESifo. En 2002 recibió el accésit al Premio de la Fundación Banco Herrero para jóvenes investigadores en ciencias sociales. Su labor investigadora se ha centrado en el análisis de los determinantes del crecimiento económico, en la economía regional y en la hacienda autonómica. También ha trabajado como consultor para la Comisión Europea, el Banco Mundial, la OCDE y diversas administraciones españolas.

**FERNÁNDEZ LEICEAGA, Xoaquín.** Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad de Santiago de Compostela. En la actualidad es director del Instituto de Desarrollo Económico de Galicia (IDEGA) de la USC. Miembro de GEM y de RIFDE. Ha publicado en: *Revista de Economía Aplicada*, *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *Información Comercial Española*, *Cuadernos de Información Económica*, entre otras. Ha sido vicerrector de Asuntos Económicos de la USC, teniente de alcalde de Hacienda en el Ayuntamiento de Santiago de Compostela y diputado en el Parlamento de Galicia.

**GOENAGA RUIZ DE ZUAZU, María.** Licenciada en Sociología y posgrado en «Investigación social aplicada y análisis de datos» por el Centro de Investigaciones Sociológicas, y desde 2008 consultora independiente experta en sociología fiscal y educación fiscal con proyectos relacionados con el sector público en el ámbito nacional e internacional (especialmente América Latina). Colaboradora de investigación (2008-2012) en el área de Sociología Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales y

miembro de la red de expertos en educación fiscal del Proyecto EUroSocial de la Comisión Europea. Tiene varias publicaciones relacionadas con estos temas. A finales de 2011 comenzó su andadura como bloguera en cuestiones de sociología fiscal: <http://sociologiafiscal.wordpress.com/>

**GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Rosa.** Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid en 2012 con la especialidad de Economía Pública. Asesora financiera en OVB Allfinanz haciendo estudios sobre productos financieros (2013). Junior Researcher en Funcas desde 2013. Ha publicado artículos en revistas nacionales (Funcas) sobre financiación autonómica y federalismo fiscal.

**HERNÁNDEZ DE COS, Pablo.** Jefe de la división de Análisis de Políticas Económicas del Banco de España y presidente del grupo de trabajo de Finanzas Públicas del Banco Central Europeo. En 2013 y 2014 fue miembro de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español. Previamente, trabajó como asesor del Consejo Ejecutivo del Banco Central Europeo y como titulado del Servicio de Estudios del Banco de España. Doctor en Ciencias Económicas y licenciado en Derecho, ha sido también profesor asociado de Economía de la Universidad Carlos III. Es autor de numerosos artículos en revistas académicas y de divulgación sobre políticas macroeconómicas y reformas estructurales, entre otros temas.

**HERRERO ALCALDE, Ana.** Desde 1997 es profesora de Economía Aplicada en la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Ha sido investigadora del Instituto de Estudios Fiscales e investigadora visitante en la Andrew Young School of Policy Studies (Georgia State University). Sus principales áreas de investigación son la descentralización fiscal, las transferencias intergubernamentales, la financiación autonómica, la cooperación intergubernamental y la descentralización del Estado del bienestar.

**LAGO PEÑAS, Santiago.** Catedrático de Economía Aplicada y director de GEN (Universidad de Vigo). Ha publicado sus trabajos en múltiples revistas especializadas; entre otras: *European Journal of Political Economy*, *Public Choice*, *Economic Modelling*, *Economics and Politics*, *Papers in Regional Science*, *Publius: The Journal of Federalism*, *Economics of Governance*, *Public Finance Review*, *Contemporary Economic Policy*, *Applied Economics*, y *Environment and Planning C: Government and Policy*. Sirve en varios consejos editoriales y es editor asociado de la revista *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*. Es codirector de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización en España (RIFDE), director del Foro Económico de Galicia, responsable de la cátedra de Empresa Familiar de la Universidad de Vigo, e investigador del Institut d'Economía de Barcelona.

**LÓPEZ LABORDA, Julio.** Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Derecho, y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (premio extraordinario) por la Universidad de Zaragoza y catedrático de Economía Pública en dicha universidad. Ha sido Jefe de Estudios de Investigación en el Instituto de Estudios Fiscales (1994-1997). Sus líneas de especialización son el federalismo fiscal, la distribución y redistribución de la renta y los efectos de incentivo de la imposición. Ha realizado investigaciones para Funcas, las Fundaciones BBV y Argentaria,

la Fundación Economía Aragonesa o el Instituto de Estudios Fiscales, entre otros. Ha publicado sus trabajos en revistas especializadas, como *Internacional Tax and Public Finance*, *Fiscal Studies*, *Energy Economics*, *Public Finance Review*, *Public Budgeting and Finance*, *Applied Economics*, *Environment and Planning A y C*, *Urban Public Economics Review*, *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, *Revista de Economía Aplicada* o PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Desde 2012, es coeditor ejecutivo de *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*.

**MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge.** Regents Professor of Economics y director del International Center for Public Policy en la Georgia State University. Ha publicado más de 20 libros y numerosos artículos en revistas especializadas tales como *Econometrica*, *Journal of Political Economy*, *Journal of Public Economics*, *Southern Economic Journal* y *Review of Economics and Statistics*. Sirve en varios consejos editoriales y es editor ejecutivo de *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*. Ha dirigido o trabajado en reformas fiscales en más setenta países (incluyendo China, Indonesia, México, Rusia y Sudáfrica). Es consultor del Banco Mundial, el Fondo Monetario y otras organizaciones. Ha recibido honores académicos en China, India, Rusia y es doctor honoris causa por la Universidad de Vigo. Codirector de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización en España (RIFDE), e investigador afiliado a GEN (Universidad de Vigo).

**ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge.** Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid, donde es profesor titular. Es investigador asociado en Fedea y miembro de GEN (Governance and Economics research Network). Ha sido secretario del Consejo Editor (2000-2004) y miembro del Consejo de Redacción de *Hacienda Pública Española* (2004-2012); en la actualidad es editor asociado de *Revista de Economía Aplicada* y coeditor ejecutivo de *e-pública*. Ha sido investigador y vocal asesor de Investigación en el Instituto de Estudios Fiscales. Ha realizado proyectos de investigación para diversas instituciones (entre otras, la Fundación BBVA, FIES y Funcas) y durante 2013 disfrutó de una estancia de investigación en el Servicio de Estudios del Banco de España. Sus líneas de investigación son la economía de la imposición, la distribución de la renta, la gestión pública, la vivienda y la política fiscal. Sus trabajos están publicados en revistas científicas como *Internacional Tax and Public Finance*, *Journal of Economic Inequality*, *Journal of Housing Economics*, *Public Finance Review*, *Applied Economics*, *Eastern European Economics*, *Hacienda Pública Española*, *Revista de Economía Aplicada* o PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, así como en varios libros.

**PEDRAJA CHAPARRO, Francisco.** Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid y catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública y Sistemas Fiscales) de la Universidad de Extremadura. Ha dirigido diversos proyectos de investigación competitivos, trabajos de investigación e informes para diversas instituciones (Instituto de Estudios Fiscales, Funcas, Fundación BBV, entre otras) y administraciones públicas. Académico correspondiente de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, es copresidente del Comité Científico de los Encuentros de Economía Pública y miembro del Consejo de Redacción de diversas revistas de Economía; ha sido editor aso-

ciado de la revista *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*. Ha participado como vocal en el Comité del Programa Ramón y Cajal (área Economía) y en las comisiones SEC y BEC del Programa Nacional de Promoción General del Conocimiento. Cuenta con cuatro tramos de investigación vivos. Autor de numerosas publicaciones aparecidas en revistas especializadas extranjeras (*Journal of Productivity Analysis*, *Journal of the Operational Research Society*, *Local Government Studies*, *Environmental and Planning*, *International Review of Administrative Sciences*) y españolas (*Investigaciones Económicas*, *Hacienda Pública Española*, *Revista de Economía Aplicada*, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *Investigaciones Regionales*).

**PÉREZ, Javier J.** Responsable de la unidad de Política Fiscal del Servicio de Estudios del Banco de España. Anteriormente, entre otras posiciones, ha sido economista principal en la división de Políticas Fiscales del Banco Central Europeo, y profesor en las Universidades Pablo de Olavide de Sevilla y Complutense de Madrid. Es doctor en Economía por esta última (con premio extraordinario). Actualmente es miembro del Comité de Dirección de la revista *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*. Su investigación se centra en temas relacionados con el análisis macroeconómico y las políticas fiscales. En estos campos ha publicado extensamente en revistas académicas y de divulgación nacionales e internacionales.

**PÉREZ GARCÍA, Francisco.** Doctor en Economía por la Universidad de Valencia, es catedrático de Análisis Económico en dicha universidad y director de investigación del Ivie desde su creación. Sus campos de especialización son el crecimiento económico, la integración internacional, la competitividad, la economía regional, la economía de la educación y la economía financiera (banca y finanzas públicas). Ha dirigido nueve tesis doctorales y visitado más de cincuenta universidades y centros de investigación de España, Europa y Estados Unidos. Es investigador principal de proyectos del Plan Nacional de Investigación y de grupos de excelencia de la Generalitat Valenciana. Ha publicado 52 libros y más de 130 artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales.

**RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús.** Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha sido profesor de las Universidades Complutense y de Salamanca, así como director del Instituto de Estudios Fiscales desde 2004 hasta 2008. Es Research Fellow del Instituto Cirano de Canadá. Sus campos de especialización son los efectos económicos de las políticas públicas, distribución y redistribución de la renta y análisis de la descentralización del Estado y la financiación autonómica, en los que ha publicado múltiples trabajos en diversos formatos.

**SUÁREZ PANDIELLO, Javier.** Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo. En el ámbito académico se ha especializado en Federalismo Fiscal y Haciendas Territoriales publicando nueve libros y una centena de artículos en revistas académicas y capítulos en libros colectivos. Durante cuatro años desempeñó el cargo de editor ejecutivo de la revista *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*. En el ámbito profesional ha asesorado a diversos gobiernos regionales y locales, ha formado parte de Comisiones Nacionales constituidas para realizar propuestas de reforma de la financiación local (la última en 2007 como director) y forma parte del panel de expertos del

Fiscal Affairs Department (FAD) del Fondo Monetario Internacional, para el que ha trabajado en misiones en Bolivia y El Salvador. Fue miembro de los Consejos de Administración de Cajastur (en representación del Principado de Asturias) y de Hoasa y Caser (en representación de Cajastur). En la Universidad de Oviedo ha sido decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, vicedecano de la Facultad de Derecho y subdirector del Departamento de Economía.

**VILALTA FERRER, Maite.** Es licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. En la actualidad es profesora titular de Hacienda Pública en la citada universidad y miembro del Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Autora de diversos estudios y publicaciones sobre el federalismo fiscal y la problemática de la hacienda autonómica y local, entre las cuales destacan las que tratan el tema de la nivelación de los recursos y el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Imparte su docencia en varias titulaciones de Grado así como en el Máster Interuniversitario de Gestión Pública (UAB-UPF-UB). Ha sido vicedecana de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Barcelona (2004-2009), miembro del Grupo de Expertos nombrado por la Generalitat de Catalunya para el cálculo de la balanza fiscal, y representante de la Generalitat de Catalunya en la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat.

**ZABALZA MARTÍ, Antoni.** Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona y doctor en Economía por la London School of Economics. Es catedrático de Análisis Económico en la Universidad de Valencia y fue Post-Doctoral Fellow en la Universidad de Chicago (1976-1977) y profesor de Eco-

nomía en la London School of Economics (1977-1984). Ha sido consultor del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE. Ha publicado artículos, entre otras revistas especializadas, en: *Econometrica*, *Journal of Political Economy*, *Review of Economic Studies*, *Journal of Public Economics*, *Economic Journal*, *Economica*, *International Tax and Public Finance*, *Applied Economics*, *Spanish Economic Review*, *Economics of Education Review*, *British Journal of Industrial Relations*, *Environment and Planning A and C*, *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, *Cuadernos de Economía*, *Investigaciones Económicas*, *Moneda y Crédito*, *Revista de Economía Aplicada* y *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*.

**ZUBIRI, Ignacio.** Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco (UPV). Obtuvo el Máster en Economía Pública y el Doctorado en Economía en la Universidad de Princeton. Ha sido profesor en Princeton y la UPV (donde es catedrático de Hacienda Pública y ha sido codirector del Máster en Hacienda y Finanzas Públicas). Ha impartido cursos y seminarios en más de una treintena de universidades y organismos. Ha sido editor ejecutivo de *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, director de la *Revista de Economía Pública* y ha pertenecido/pertenece al Consejo de varias revistas científicas españolas. Ha sido evaluador para más de una veintena de revistas nacionales e internacionales y diversos organismos, y miembro del Comité Europeo de Expertos en el Programa Sócrates. Ha publicado más de una centena de artículos científicos y varios libros, siendo, además, coautor de un manual de Hacienda Pública. Ha actuado también como asesor para diversas instituciones, parlamentos y organismos nacionales e internacionales.



## PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

### Últimos números publicados:

#### PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

- N.º 141. El reto de la unión fiscal europea  
N.º 142. La *Triple Meta* para el futuro de la sanidad

#### PANORAMA SOCIAL

- N.º 19. Comida y alimentación: hábitos, derechos y salud  
N.º 20. Pobreza infantil

#### CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

- N.º 242. Devaluación interna y recuperación de la economía española  
N.º 243. 2015: Crecimiento, consolidación fiscal y unión bancaria

#### SPANISH ECONOMIC AND FINANCIAL OUTLOOK

- Vol. 3, N.º 5 (2014). Spain's internal devaluation: Supporting economic recovery  
Vol. 3, N.º 6 (2014). Spain's financial sector in a new era of European banking

#### ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

- N.º 71. Building a European Energy Market: Legislation, Implementation and Challenges  
N.º 72. Essays in Trade, Innovation and Productivity

### PRECIO DE LAS PUBLICACIONES

AÑO 2015

Publicación	Suscripción*			Números sueltos**	
	Suscripción anual	Edición papel €	Edición digital €	Edición papel €	Edición digital €
Papeles de Economía Española	4 números	50	30	15	12
Cuadernos de Información Económica	6 números	40	Gratuita	10	–
Panorama Social	2 números	20	Gratuita	13	–
Spanish Economic and Financial Outlook	6 números	30	Gratuita		
Focus	6 números	–	Gratuita		
Estudios (números sueltos)	–	–	–	12	9

Los precios incluyen el IVA. No incluyen los gastos de envío.

\* Gastos de envío: España, 7 €/año; Europa, 10 €/año.

\*\* Gastos de envío: correo postal (Madrid y provincias): 1 €.

Servicio de mensajería: Madrid capital, 3,45 €; resto provincias, 10,44 €.

Forma de pago: domiciliación bancaria, transferencia bancaria y tarjeta de crédito.

### SUSCRIPCIÓN Y PEDIDOS

INTERNET: <http://www.funcas.es/Publicaciones/Publicaciones.aspx?Id=0>

E-MAIL: [publica@funcas.es](mailto:publica@funcas.es)









91778402109102