

Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica

Francisco Pedraja Chaparro *
Alfonso Utrilla de la Hoz *

RESUMEN: El núcleo del trabajo consiste en la valoración del nuevo modelo de financiación autonómica, acordado en julio de 2009, teniendo en cuenta los problemas detectados en el diseño y funcionamiento del anterior sistema en relación a los dos principios fundamentales en todo esquema de financiación descentralizada: autonomía y equidad.

Una vez identificados los problemas pendientes de resolver, abordamos la explicación del nuevo modelo a partir de la descripción y articulación de sus principales elementos, lo que completamos con una estimación de los resultados en su primer año de aplicación (2009).

En esos dos principios, autonomía y equidad, han de reconocerse avances importantes aunque los problemas que permanecen y los nuevos que se crean impiden, desde nuestro punto de vista, un juicio claramente favorable del actual sistema de financiación. Además, siendo la transparencia y la necesidad de consolidación fiscal de nuestras finanzas públicas dos de los objetivos proclamados de la reforma, nos encontramos ante el sistema de financiación más complejo y costoso (para la Hacienda central, que asume una parte significativa de la caída de ingresos regionales) desde que las CCAA comenzaron su andadura. Por último, no deja de ser sorprendente el escaso compromiso en términos de corresponsabilidad efectiva y de consolidación presupuestaria por parte de los gobiernos regionales derivado directamente de un Acuerdo gestado en plena crisis económica y cuyos efectos para las finanzas públicas eran más que evidentes.

Clasificación JEL: H71, H77.

Palabras clave: Financiación autonómica.

* Dirección para correspondencia:
Francisco Pedraja Chaparro (Universidad de Extremadura), pedraja@unex.es.
Alfonso Utrilla de la Hoz (Universidad Complutense), autrilla@ccee.ucm.es.

Recibido: 9 de julio de 2010 / Aceptado: 3 de noviembre de 2010.

Autonomy and equity in the new funding system for autonomous regions in Spain

ABSTRACT: The core of the paper focuses on assessing the new funding system for the autonomous regions in Spain (approved in July 2009) taking into account the problems that derive from the design and the running of the previous system and according to the main principles of a decentralization funding scheme: autonomy and equity.

Once the pending problems have been identified, we make an effort to explain the new model through the description and articulation of its basic elements. Likewise, an initial estimation of the resource allocation in the first year of implementation (2009) is also presented as a complement of the previous explanation.

From our viewpoint, the new model achieves significant improvements in terms of both principles (autonomy and equity), although some of the weaknesses of the previous model remain unresolved and new problems also arise. As a result, we cannot provide a favourable judgement about the current funding system. Moreover, it must be pointed out that the reform does not fulfil the requirements in terms of transparency and the consolidation of public finance, given that it is the most complex and expensive model (the Central government assumes a significant part of the fall in regional revenues) in the entire Autonomous regions' trajectory. Finally, it is worth noting the surprising lack of commitment in terms of effective corresponsibility and budgeting consolidation in regional governments, which can be explained an agreement reached in a period of economic crisis that clearly affect the public revenues.

JEL Classification: H71, H77.

Keywords: Autonomous regions financing system.

1. Introducción

En este trabajo pretendemos llevar a cabo una valoración del nuevo sistema de financiación autonómica acordado en julio de 2009 y aplicado desde ese mismo año.

Para juzgar el nuevo modelo, parece necesario comenzar, al menos, con el modelo anterior de 2001 haciendo una breve descripción y valoración del mismo y destacando sus principales problemas. A continuación, llevamos a cabo una explicación del nuevo modelo acompañándola con la estimación de sus resultados en el primer año de aplicación (2009).

La parte central del trabajo consistirá en la valoración del nuevo modelo con el telón de fondo de los problemas pendientes del anterior sistema en relación a los dos principios fundamentales que han de presidir todo esquema de financiación descentralizada: autonomía y equidad.

2. El modelo de 2001 y sus limitaciones

2.1. Principales rasgos del modelo

El Acuerdo de 2001¹ presentó, entre otras, tres novedades destacadas². La primera, su vocación de permanencia, tratando de eliminar la revisión quinquenal que había caracterizado el funcionamiento de la financiación autonómica. La segunda, la integración de la sanidad (y los servicios sociales) en el sistema LOFCA, una vez generalizado el traspaso de competencias a todas las CCAA; hasta entonces la competencia sanitaria había venido financiándose mediante una transferencia específica. Por último, un aumento significativo de la cesión impositiva; en la imposición indirecta, fundamentalmente, en forma de participaciones territorializadas; en la imposición directa también en sentido cualitativo con un aumento de la capacidad normativa. La ampliación cuantitativa de la cesión se ajustó mediante la reducción de las transferencias vía Fondo de Suficiencia.

En términos generales, el esquema de financiación del Acuerdo recogido en la Ley 21/2001, en los aspectos que nos interesan, es similar al de los anteriores y podría ser descrito del siguiente modo.

Partiendo de las necesidades de financiación del sistema en el año base (en este caso 1999), estas se distribuyen en tres grandes bloques: competencias comunes (que incluye educación), sanidad y servicios sociales. Las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma se obtienen, para cada bloque competencial, en función de una serie de variables y ponderaciones (cuadro 1).

Cuadro 1. Variables y ponderaciones para cuantificar necesidades por bloques (Acuerdo 2001)

<i>Variables</i>	<i>Comp. comunes (incluye Educación) 54,5%</i>	<i>Sanidad 44%</i>	<i>Servicios sociales 1,5%</i>
Población	94%		
Superficie	4,2%		
Dispersión	1,2%		
Insularidad	0,6%	0,5%	
Población protegida		75%	
Población > 65 años		24,5%	100%
Total	100%	100%	100%

Nota: en bloques competenciales los porcentajes indican la importancia relativa en el total de financiación garantizada.

¹ Acordado por unanimidad en junio 2001 en el CPFF y vigente desde 2002; Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre de reforma de la LOFCA y Ley 21/2001, de 27 de diciembre (Ley de financiación sistema 2001).

² Para una discusión y valoración del anterior modelo y de la financiación autonómica en general, pueden consultarse, entre otros, Monasterio (2002), López Laborda (2006), De la Fuente y Gundín (2008), Pedraja (2008) y Zubiri (2009).

Con independencia de las ponderaciones asignadas, las variables seleccionadas tratan de recoger aquellos factores de los que dependen las necesidades de gasto y que la teoría suele distinguir en dos grupos, los que producen demandas diferenciadas por habitante (asociadas, por ejemplo, a características demográficas de la población) y los que provocan costes unitarios de provisión de servicios distintos (derivados, por ejemplo, de características geográficas).

La aplicación de esas variables y sus respectivas ponderaciones daría lugar a una distribución de recursos entre CCAA que podemos entender como un *criterio inicial de equidad*.

La distribución final de recursos es distinta y para llegar a ella se requiere un proceso mucho más complejo. Sin ánimo de ser exhaustivo, a lo largo de la negociación se incorporan diversos elementos que, aunque pretenden objetivos concretos diferentes, todos se dirigen al logro del consenso. En este sentido, para iniciar la negociación, se garantiza como financiación mínima la obtenida para cada bloque de competencias con el sistema anterior (*statu quo*) e incluso un mínimo fijo adicional para cada comunidad. Se van añadiendo apoyos con los fondos adicionales que se introducen en algunos bloques (escasa densidad de población y renta relativa en el de competencias comunes y ahorro e incapacidad temporal y cohesión sanitaria en servicios sanitarios). En fin, la financiación garantizada se personaliza y se limita el coste para la Hacienda central mediante una serie de modulaciones que garantizan determinados crecimientos en la financiación de partida (suelos) dentro de un orden (techos). El acuerdo unánime sobre la distribución de recursos determina el *criterio final de equidad* (tabla 1).

Para financiar las cantidades así determinadas, las CCAA disponen de dos fuentes básicas, la recaudación (normativa) por tributos cedidos y una transferencia denominada Fondo de Suficiencia.

Los tributos cedidos forman, en la actualidad, un conjunto heterogéneo cuyos elementos proporcionan grados muy diferentes de autonomía³. La recaudación normativa viene a ser una aproximación a la capacidad fiscal y se calcula al margen del ejercicio de la capacidad normativa (lógicamente para aquellos casos en los que resulte posible tal ejercicio)⁴.

³ En efecto, en sus diversas manifestaciones, podemos encontrar desde formas próximas a tributos propios, como sucede con la tasa sobre el juego, hasta otras cercanas a las transferencias, como ocurre con las participaciones territorializadas sobre el IVA y los impuestos especiales armonizados (IIEE). Entre esos dos extremos tenemos impuestos sobre los que las CCAA pueden ejercer una amplia capacidad normativa y que además gestionan, este es el caso de los originarios impuestos cedidos, o como el IRPF, en el que se permite una notable capacidad normativa pero sin gestión; alguno, como sucede con el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH), es incluso asimilable a la modalidad de recargo.

⁴ La recaudación normativa en general ha venido identificándose con la real en el año de cesión. En el año base del último Acuerdo (1999) la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales se calculaba aplicando a la recaudación real en 1984 la tasa de evolución correspondiente a la participación en los ingresos del Estado. No obstante, las diferencias entre el criterio normativo y real ya en el primer año de aplicación del sistema eran muy significativas por Comunidades Autónomas, aproximándose globalmente a los 3.800 millones de euros.

Tabla 1. Resultados de la negociación del sistema de financiación Ley 21/2001

	Índice normalizado por habitante			Recursos totales	
	Inicial	Modelo (variables)	Final	% variación hipotético (s/variables)	% variación final (s/acuerdo)
Cataluña	98	98	98	2,9	3,0
Galicia	109	105	108	-0,5	2,0
Andalucía	101	96	99	-0,9	1,4
Asturias	104	106	106	5,3	5,9
Cantabria	109	105	113	-0,4	7,8
La Rioja	111	111	122	3,5	13,4
Murcia	96	98	95	5,7	2,9
Com. Valenciana	94	97	93	7,1	3,1
Aragón	112	109	112	0,8	3,5
Castilla-La Mancha	105	108	108	6,1	6,3
Canarias	102	104	104	6,3	5,5
Extremadura	113	108	117	-0,9	7,3
Baleares	84	103	94	27,1	15,2
Madrid	88	94	88	10,1	2,9
Castilla y León	113	107	112	-1,8	2,5
Total	100	100	100	3,5	3,5
Coef. variación	0,09	0,05	0,10		
Coef. correlación con Inicial		0,746**	0,916**		

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Por su parte, el Fondo de Suficiencia, funciona como una partida de ajuste, calculándose como diferencia entre las necesidades de gasto y la recaudación normativa por tributos cedidos. Cumple, como su propio nombre indica, junto con los tributos cedidos, un objetivo de suficiencia pero, a diferencia de ellos, también tiene una función compensatoria aumentando relativamente su cuantía en aquellas CCAA con menor capacidad y llegando a ser negativo en las de mayor capacidad fiscal (Madrid y Baleares).

Si de un planteamiento estático pasamos a una visión dinámica del sistema, no solo es necesario calcular las necesidades de gasto y la capacidad fiscal en un momento dado (*perspectiva estática*), además hay que establecer mecanismos que permitan compensar las modificaciones en las necesidades de gasto y las capacidades fiscales manteniendo los equilibrios a lo largo del tiempo (*perspectiva dinámica*). Esta última dimensión, ha cobrado si cabe una mayor relevancia desde el último Acuerdo ya que, a diferencia de los anteriores y como dijimos el sistema se considera definitivo, no contemplándose la revisión quinquenal de las transferencias.

Siguiendo lo establecido en anteriores acuerdos, se garantiza una tasa de evolución para el Fondo de Suficiencia, el ITE nacional, es decir, la variación en la recaudación de los impuestos estatales compartidos (IRPF, IVA e IIEE)⁵. Esto implica asumir que tanto las necesidades de gasto como las capacidades fiscales crecen a la misma tasa que coincide, a su vez, con el ITE nacional. De no ser así, como de hecho habrá sucedido, sería necesario corregir esos desequilibrios.

Con el fin de compensar posibles desequilibrios dinámicos, el Acuerdo de 2001 contempló dos garantías; una específica, para el gasto sanitario, y otra más general, las asignaciones de nivelación. La primera, asegura un crecimiento de la financiación sanitaria al menos igual al crecimiento del PIB (nominal a precios de mercado) y ha venido aplicándose en los últimos años⁶. En relación a la segunda, a pesar de que la nueva redacción de la LOFCA (art. 15.2) identifica los servicios fundamentales con la sanidad y la educación, y de que la Ley de Financiación establece qué se entiende por insuficiente nivel de prestación de esos servicios⁷, las mencionadas asignaciones han permanecido inéditas.

2.1. Una valoración general desde los principios de autonomía y equidad⁸

Al margen de la descentralización del gasto, consecuencia directa del traspaso de competencias, donde más se ha avanzado es en el principio de corresponsabilidad fiscal.

En relación a ese principio, se cuenta con instrumentos y se han eliminado algunas restricciones para su ejercicio aunque quedan otras importantes. Una externa, derivada del proceso de armonización europeo, que limita el avance de la corresponsabilidad donde más se necesita, en la imposición indirecta. Otra interna, la ausencia de un sistema de nivelación estable que traduzca con claridad un criterio de equidad. No cabe duda de que el establecimiento de un sistema estable de nivelación se ve dificultado por la presencia de un régimen foral que, a igualdad de competencias, produce unos resultados financieros muy favorables precisamente por su escaso compromiso solidario. En ese contexto más amplio que abarca a los dos sistemas de financiación, el actual puede ser criticado en la medida que el criterio de equidad generalmente

⁵ Cuando el Fondo de Suficiencia es negativo su tasa de evolución es el ITE_n (nacional) si este es inferior al ITE_r (regional) o éste último, en caso contrario. La situación que ha venido produciéndose ha sido la primera.

⁶ La garantía, inicialmente prevista para los tres primeros años de aplicación del sistema, se ha ampliado, con un límite de 500 millones anuales de euros, hasta que se reformase el sistema de financiación (Segunda Conferencia de Presidentes).

⁷ Según el art. 67, se entiende que no se alcanza el nivel mínimo de prestación (garantizado) para esos servicios cuando el incremento del número de alumnos de enseñanza obligatoria (educación) o de la población protegida (sanidad), debidamente ponderada en función de la edad, en una Comunidad Autónoma, entre un año y el siguiente, expresado en términos porcentuales, sea superior, en más de tres puntos (un punto en el caso de Castilla y León), al incremento porcentual que experimente en ese mismo periodo la media nacional.

⁸ Una valoración del modelo teniendo en cuenta otros principios en Bosch (2008).

admitido no es del todo general. Abarca a todos los servicios transferidos pero solo a las Comunidades de régimen común, dejando fuera a las comunidades forales, lo que dificulta la obtención de un criterio estable de equidad.

Siguiendo con el criterio de equidad, aunque existe un acuerdo sobre el reparto de los fondos, el procedimiento es sumamente complejo y poco transparente. Baste recordar el conjunto de fondos adicionales y reglas específicas necesarias para llegar al consenso así como el hecho de que hasta fechas relativamente recientes no dispusiéramos de los datos del Acuerdo.

Desde una perspectiva dinámica, las garantías establecidas pueden ser criticadas. La garantía sanitaria es claramente asimétrica; concede un determinado crecimiento para una parte de los recursos pero sin referencia a la evolución de las necesidades (ni generales ni específicas de ese tipo de gasto). Por su parte el diseño de las asignaciones de nivelación resulta inadecuado en la medida que un sistema de alarmas como éste ni siquiera se aplica ante un crecimiento tan extraordinario y tan desigualmente distribuido entre las CCAA de la población española en los últimos años; esto es, ante una verdadera convulsión de una variable decisiva en el cálculo de las necesidades de gasto.

Un Acuerdo de ese tipo impide tener una referencia clara y precisa del criterio de equidad que lo haga operativo y estable en el tiempo, lo que resulta fundamental para diseñar y aplicar los ajustes dinámicos. Dicho de otro modo, el tipo de Acuerdo impide aplicar los oportunos ajustes dinámicos al modelo de financiación.

La opción de establecer una regla de evolución al Fondo de Suficiencia resulta más atractiva cuando las variables de necesidad mantienen una cierta estabilidad y se cuenta con una revisión del modelo cada cierto tiempo; ninguna de esas condiciones se han cumplido. La alternativa más conveniente en las nuevas circunstancias sería ajustar regularmente ese fondo pero eso requiere aceptar unos criterios claros y sencillos en la determinación de las necesidades de gasto y en el cálculo de las capacidades, lo que tampoco ocurre en la actualidad.

3. El nuevo modelo de financiación⁹: principales elementos y resultados

Con el fin de simplificar la explicación del nuevo modelo y teniendo en cuenta el objetivo básico del trabajo, describimos los principales instrumentos y novedades del sistema en relación a su atención a los principios de autonomía y equidad¹⁰.

⁹ Acuerdo julio 2009 CPFF. Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de reforma de la LOFCA y Ley 22/2009, de 18 de diciembre (Ley de financiación nuevo sistema).

¹⁰ Entre las evaluaciones preliminares del nuevo sistema basadas en la propuesta presentada por el gobierno en diciembre de 2008 están López Laborda (2009), Pedraja (2009) y Sevilla (2009). Un análisis profundo y riguroso del modelo de 2009, centrado especialmente en cuestiones de equidad y con estimación de sus resultados, es el trabajo de De la Fuente (2010). Sobre el estudio del nuevo modelo merecen también ser destacados el conjunto de estudios publicados por el IEB en el Informe sobre Federalismo Fiscal en España en 2009: Bosch (2010), López Laborda (2010), Lago (2010) y Ruiz Huerta y García (2010).

3.1. Autonomía y corresponsabilidad fiscal

Uno de los ejes de la reforma, se insiste, es el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad. Para ello se actúa en una triple dirección.

En términos cuantitativos, se amplía la cesión tributaria y con ello el peso de los recursos tributarios en relación a las transferencias estatales como fuente de financiación. Concretamente, y siguiendo al Estatuto de Cataluña (EC), se eleva al 50% la cesión del IRPF (desde el 33%) y del IVA (desde el 35%) y al 58% la de los Impuestos Especiales de Fabricación (desde el 40%).

Desde una perspectiva cualitativa (capacidad normativa) y más próxima al principio de autonomía, el avance se produce, básicamente en el IRPF. En este impuesto se permite la modificación de los mínimos personales y familiares (con el límite del 10%), se relajan alguno de los límites actualmente existentes en el ámbito de la escala autonómica, como por ejemplo la igualdad en el número de tramos con la tarifa estatal, manteniéndose la exigencia de que sea progresiva, se amplían las posibilidades en las deducciones autonómicas (en vivienda habitual y subvenciones y ayudas públicas, con limitaciones), y se suprime, a partir del 2011, la aplicación de la tarifa suplementaria de la normativa estatal en materia de tarifa (tarifa complementaria).

En esa misma dimensión de avance en el posible ejercicio de la capacidad normativa y dentro del ámbito de los tributos propios, merece ser destacada la clarificación y flexibilización de los límites para su creación. Con la modificación de la LOFCA, las reglas de incompatibilidad con la Hacienda local se refieren ahora al hecho imponible y no a la materia imponible con lo que aparece un espacio más claro en relación a los tributos locales, con una delimitación similar a la que ya existe con los tributos estatales.

Por último, en el campo de la gestión tributaria, se refuerza y amplía la colaboración entre las administraciones tributarias de las CCAA y de la AEAT. En ese sentido se crea el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, un órgano que refunde los vigentes Consejo Superior de Dirección y Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, a partir de la experiencia acumulada en esos años regulándose su composición, organización y funciones.

3.2. Equidad y nivelación: necesidades de financiación y transferencias

La necesidad global de financiación de una CA en el año base se obtiene manteniendo el *statu quo* del sistema anterior, es decir, la necesidad de financiación con ese sistema¹¹ y añadiendo una serie de recursos adicionales del Estado.

El año base es uno anterior al de la aplicación del sistema en el que se dispone de suficientes datos. En el Acuerdo de 2001, que comenzó a aplicarse en 2002, fue

¹¹ Incluyendo la garantía sanitaria y la dotación complementaria (asistencia sanitaria e insularidad) de la Conferencia de Presidentes por importes de 500 y 655 millones de euros respectivamente en valores de 2009, así como la transferencia del Instituto Social de la Marina de 51,3 millones de euros.

el año 1999. En este Acuerdo, se utilizó el 2007 durante la negociación aunque el efectivamente aplicado ha sido el 2009, un año muy especial si lo comparamos con el 2007 por la enorme caída de la recaudación que ha habido entre uno y otro.

Antes de sumar los recursos adicionales se lleva a cabo un ajuste en el cálculo de la recaudación normativa para algunos de los tributos cedidos tradicionales (ITPAJD, ISD y Tasa sobre el juego) que consiste en identificar a aquella con una aproximación general a la recaudación real de esos tributos ¹².

Los recursos adicionales del Estado alcanzan 5.000 y 4.400 millones de euros en los años 2009 y 2010 respectivamente, distribuyéndose entre las CCAA según diversos criterios, siendo los más relevantes la población ajustada, o su variación, y la población dependiente. En el cuadro 2 y las tablas 2-5 se recogen esos criterios y los resultados de su distribución por CCAA según nuestros cálculos.

Cuadro 2. Distribución Fondos Adicionales (Variables y ponderaciones)

Año 2009:

Recursos para refuerzo del Estado de Bienestar por 4.900 millones de euros:

- I. El 75% según el peso relativo de la variación de su población ajustada entre 1999 y 2009.
- II. El 25% restante:
 - a) 50% (12,5%), el peso relativo de la población ajustada entre 1999 y 2009.
 - b) 40% (10%), el peso relativo de la población potencialmente dependiente.
 - c) 10% (2,5%), el peso relativo del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, registradas en el Sistema de Información del SAAD.

Recursos para las Comunidades Autónomas con dispersión superior a la media por 50 millones. La dispersión se medirá en términos de habitante por entidad singular de población, siendo la dispersión superior a la media si el citado ratio es inferior al medio, refiriéndose los valores al año 2009.

Recursos para las Comunidades Autónomas con densidad poblacional inferior a la media por 50 millones. La densidad poblacional se medirá en términos de habitante por kilómetro cuadrado, refiriéndose los valores al año 2009.

Año 2010:

1.200 millones de euros en atención al peso relativo del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, registradas en el SISAAD, en relación al total correspondiente a todas las Comunidades Autónomas de régimen común, según los datos y ponderaciones utilizados en la Resolución de 21 de mayo de 2009, del IMSERSO.

1.200 millones de euros, repartidos en atención al peso relativo de la población ajustada de cada Comunidad Autónoma en 2009, en relación a la población ajustada total de las Comunidades Autónomas de régimen común, en esa misma fecha.

¹² En el ITPAJD, la recaudación normativa (RN) en 2007 es igual al 85% de la recaudación efectiva en 2007; en el ISD, la RN en 2007 es igual al doble de la RN en 1999 actualizada según ITEn; en la Tasa sobre el juego, la RN en 2007 es igual a la RN en 1999 actualizada según ITEn y en el IP, la RN en 2007 se corresponde con la compensación pactada por su eliminación por el Gobierno de la Nación (2.094,5 millones de euros en 2009).

Tabla 2. Distribución de los recursos para refuerzo del Estado de Bienestar (4.900 M€)

<i>Importe total: 4.900 millones de euros</i>						
	<i>Ponderaciones</i>				<i>Importes totales</i>	<i>%</i>
	<i>75,00%</i>	<i>12,50%</i>	<i>10,00%</i>	<i>2,50%</i>		
<i>CC.AA.</i>	<i>Cambios Población ajustada 1999-09</i>	<i>Población ajustada 2009</i>	<i>Dep. potencial</i>	<i>Dep. reconocida</i>		
Cataluña	742,53	103,33	83,87	22,18	951,92	19,43
Galicia	72,87	41,50	39,99	8,27	162,63	3,32
Andalucía	548,66	114,29	81,13	35,75	779,83	15,91
Asturias	10,95	15,74	15,96	3,56	46,21	0,94
Cantabria	36,00	8,22	7,50	2,35	54,08	1,10
La Rioja	32,59	4,56	4,05	1,70	42,90	0,88
Murcia	172,17	19,78	13,56	4,95	210,46	4,30
C. Valenciana	587,10	69,94	54,52	6,95	718,50	14,66
Aragón	93,18	19,79	18,22	5,27	136,46	2,78
Castilla-La Mancha	181,09	30,74	25,39	7,93	245,15	5,00
Canarias	251,18	30,36	17,93	2,43	301,91	6,16
Extremadura	14,68	16,35	13,84	3,75	48,62	0,99
Baleares	145,66	15,40	10,47	2,61	174,14	3,55
Madrid	722,39	84,03	64,19	7,62	878,23	17,92
Castilla y León	63,95	38,46	39,37	7,19	148,97	3,04
Total	3.675,00	612,50	490,00	122,50	4.900,00	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Tabla 3. Distribución de los recursos destinados a CC.AA. con dispersión superior a la media y densidad inferior a la media

<i>CC.AA.</i>	<i>Dispersión superior a la media</i>		<i>Densidad inferior a la media</i>	
	<i>Importe</i>	<i>%</i>	<i>Importe</i>	<i>%</i>
Cataluña	0	0,00	0	0,00
Galicia	34,10	68,20	0	0,00
Andalucía	0	0,00	0	0,00
Asturias	7,86	15,72	0	0,00
Cantabria	1,05	2,10	0	0,00
La Rioja	0	0,00	2,07	4,14
Murcia	0	0,00	0	0,00

Tabla 3. (Continuación)

CC.AA	<i>Dispersión superior a la media</i>		<i>Densidad inferior a la media</i>	
	<i>Importe</i>	<i>%</i>	<i>Importe</i>	<i>%</i>
C. Valenciana	0	0,00	0	0,00
Aragón	0	0,00	9,00	18,00
Castilla-La Mancha	0	0,00	13,99	27,98
Canarias	0	0,00	0	0,00
Extremadura	0	0,00	7,44	14,88
Baleares	0	0,00	0	0,00
Madrid	0	0,00	0	0,00
Castilla y León	6,98	13,96	17,50	35,00
Total	50,00	100,00	50,00	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Tabla 4. Distribución de los recursos adicionales en 2010
(según dependientes reconocidos y peso relativo de población ajustada)

CC.AA.	<i>Dependientes reconocidos</i>		<i>Peso relativo Población ajustada</i>	
	<i>Importe</i>	<i>%</i>	<i>Importe</i>	<i>%</i>
Cataluña	217,32	18,11	202,44	16,87
Galicia	81,00	6,75	81,31	6,78
Andalucía	350,16	29,18	223,92	18,66
Asturias	34,92	2,91	30,84	2,57
Cantabria	23,04	1,92	16,11	1,34
La Rioja	16,68	1,39	8,93	0,74
Murcia	48,48	4,04	38,76	3,23
C. Valenciana	68,04	5,67	137,02	11,42
Aragón	51,60	4,30	38,78	3,23
Castilla-La Mancha	77,64	6,47	60,22	5,02
Canarias	23,76	1,98	59,49	4,96
Extremadura	36,72	3,06	32,03	2,67
Baleares	25,56	2,13	30,17	2,51
Madrid	74,64	6,22	164,63	13,72
Castilla y León	70,44	5,87	75,35	6,28
Total	1.200,00	100,00	1.200,00	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Tabla 5. Tabla resumen con la distribución de todos los recursos adicionales del sistema por CC.AA.

CC.AA.	2009		2010	
	<i>Importe</i>	<i>%</i>	<i>Importe</i>	<i>%</i>
Cataluña	951.917	19,04	419.760	17,49
Galicia	196.732	3,93	162.313	6,76
Andalucía	779.826	15,60	574.081	23,92
Asturias	54.076	1,08	65.756	2,74
Cantabria	55.133	1,10	39.152	1,63
La Rioja	44.970	0,90	25.611	1,07
Murcia	210.459	4,21	87.240	3,64
Valencia	718.503	14,37	205.059	8,54
Aragón	145.466	2,91	90.375	3,77
Castilla-La Mancha	259.134	5,18	137.865	5,74
Canarias	301.908	6,04	83.249	3,47
Extremadura	56.054	1,12	68.747	2,86
Baleares	174.144	3,48	55.729	2,32
Madrid	878.226	17,56	239.272	9,97
Castilla y León	173.451	3,47	145.790	6,07
Total	5.000.000	100,00	2.400.000	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Una justificación técnica de esos recursos adicionales sería la de reducir un posible desequilibrio vertical entre la Hacienda central y la de las CCAA, desfavorable a estas últimas. En el Acuerdo, sin embargo, los recursos adicionales se fundamentan sobre la base del reforzamiento de los servicios básicos del Estado del Bienestar que, como se sabe, están en gran parte descentralizados y con el mantenimiento de unos niveles de déficit razonables que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas. Teniendo en cuenta las dificultades técnicas en el cálculo del desequilibrio vertical parece más razonable entender esa cantidad como la políticamente necesaria para llegar al Acuerdo; desde esa perspectiva, y si se incluyen los Fondos de Convergencia a los que nos referiremos posteriormente, el coste de este Acuerdo para la Hacienda central, con aproximadamente un 12% de la financiación garantizada, ha sido muy superior al del anterior sistema en el que el consenso se alcanzó con un incremento de recursos del 3,5%. No obstante, la caída de ingresos fiscales de las Comunidades Autónomas disminuye la financiación garantizada en un porcentaje aún mayor, reduciéndose la financiación en términos absolutos, a pesar de los mayores ingresos aportados.

Llegados a este punto, si se mantuviera el procedimiento seguido en los otros sistemas, se descontaría, de esa necesidad global de financiación de cada comunidad autónoma, la cuantía corregida de los tributos cedidos en términos normativos con los

nuevos porcentajes ampliados de cesión y, por diferencia, se calcularía la transferencia correspondiente (Fondo de Suficiencia). En el caso de que dicha transferencia resultara negativa, es decir, que la recaudación normativa por tributos cedidos superase a la necesidad de financiación garantizada, el Fondo de Suficiencia iría de la CA a la Hacienda central, como ha venido sucediendo en los casos de Madrid y Baleares.

Frente a la opción anterior, en el nuevo sistema, una vez determinada exógenamente la *Necesidad global de financiación* de una CA en el año base, como resultado de una negociación política, a esa cantidad llega mediante las siguientes partidas:

- La capacidad tributaria (CT), con los porcentajes incrementados de cesión y el nuevo cálculo de la recaudación normativa.
- La transferencia (positiva o negativa) del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (TFG).
- La transferencia (positiva o negativa) del Fondo de Suficiencia Global (TFS), como partida de ajuste entre la Necesidad global de financiación y los dos componentes anteriores.

3.2.1. El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales

El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FG) es una de las principales novedades del Acuerdo con el que se pretende hacer efectivo lo establecido en el art. 206.3 del EC (y en algunos otros estatutos) relativo a una nivelación limitada a los servicios públicos fundamentales que la nueva LOFCA amplía, en su art. 15, añadiendo los servicios sociales esenciales a los de educación y sanidad.

El legislador trata de identificar este Fondo con las asignaciones contempladas en el art. 158.1 de la CE ya que su objetivo es el de garantizar que las CCAA reciben los mismos recursos por unidad de necesidad correspondientes a esos servicios fundamentales lo que les posibilita que puedan prestar unos niveles similares de sanidad, educación y servicios sociales esenciales. En ese artículo de la CE se indica la *posibilidad* de establecer unas asignaciones de nivelación para prestar un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales; asignaciones que han permanecido inéditas hasta la fecha y que ahora pretenden ponerse en marcha con la creación del FG.

La dotación del FG en el año base se obtiene con aportaciones del Estado (los recursos adicionales del Estado que en 2009 ascienden, como dijimos, a 5.000 millones de euros, con algunos ajustes) y de las CCAA, concretamente, con el 75% de su capacidad tributaria (nueva recaudación normativa con la cesta ampliada de impuestos cedidos). El FG supone un 72,3% o un 75,5% de la financiación normativa homogénea según se tengan en cuenta o no los Fondos de Convergencia de los que hablaremos posteriormente.

La TFG que corresponde a cada CA es la diferencia (positiva o negativa) entre su participación en el FG y el 75% de su capacidad fiscal.

La participación en el FG de una CA se obtiene en función de su *población ajustada relativa*. Dicha población ajustada es el resultado aplicar a un conjunto de

variables, que tratan de recoger diferencias en las necesidades de gasto, una serie de ponderaciones, que representan la parte del fondo que se distribuye de acuerdo con cada variable.

En el cuadro 3 aparecen las variables y sus respectivas ponderaciones y en la Tabla 6 los resultados estimados para el año 2009.

Cuadro 3. Variables y ponderaciones que determinan la unidad de Necesidad

— Población (30%).
— Superficie (1,8%).
— Dispersión (0,6%).
— Insularidad (0,6%).
— Población protegida equivalente (38%).
— Población mayor de sesenta y cinco años (8,5%).
— Población entre 0 y 16 años (20,5%).

Tabla 6. Cálculo de la población ajustada en 2009 por Comunidades Autónomas (porcentaje respecto del total)

CC.AA.	Población	Superficie	Dispersión	Insularidad	P. Protegida 7 ₈	Población >65	Población 0-16	Población ajustada
Cataluña	17,07	6,58	6,60	0,00	17,44	16,80	17,25	16,87
Galicia	6,39	6,06	50,75	0,00	7,10	8,44	5,03	6,78
Andalucía	18,96	17,94	4,73	0,00	17,99	16,90	21,21	18,66
Asturias	2,48	2,17	11,70	0,00	2,84	3,27	1,75	2,57
Cantabria	1,35	1,09	1,57	0,00	1,43	1,49	1,17	1,34
La Rioja	0,73	1,03	0,44	0,00	0,77	0,80	0,70	0,74
Murcia	3,30	2,32	1,63	0,00	3,04	2,72	3,90	3,23
C. Valenciana	11,63	4,76	1,94	0,00	11,72	11,53	11,70	11,42
Aragón	3,07	9,77	2,62	0,00	3,25	3,64	2,79	3,23
Castilla-La Mancha	4,75	16,27	2,85	0,00	4,82	5,04	4,99	5,02
Canarias	4,80	1,52	1,86	77,35	4,45	3,77	4,90	4,96
Extremadura	2,52	8,53	1,05	0,00	2,59	2,89	2,55	2,67
Baleares	2,50	1,02	0,53	22,65	2,38	2,07	2,56	2,51
Madrid	14,59	1,64	1,34	0,00	13,70	12,71	14,74	13,72
Castilla y León	5,85	19,30	10,39	0,00	6,49	7,92	4,75	6,28
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Peso variables (%)</i>	30	1,8	0,6	0,6	3,8	8,5	20,5	100

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Por tanto, podría concluirse que para ese conjunto de servicios públicos fundamentales se lleva a cabo una estimación de las necesidades de gasto como resultado del producto de la importancia relativa de la población ajustada de la correspondiente CA por la cuantía del FG.

Además, y esto es si cabe más relevante y positivo, la TFG se calcula para cada CA actualizando, anualmente, su participación en el FG en función de su población ajustada según los valores de las variables correspondientes de ese año sobre un FG que actualiza también la aportación Estatal según el ITEn y la aportación de las CCAA según la evolución de sus respectivas capacidades tributarias¹³.

En consecuencia, la nivelación parcial, referida a los servicios públicos fundamentales, se aplica en un sentido dinámico, por diferencias anuales.

3.2.2. El Fondo de Suficiencia Global

En todo caso y para el año base también se garantiza la financiación de los demás servicios gracias a la TFS. Con respecto al resto de los servicios transferidos, que por defecto podríamos entender como no fundamentales, no se estiman las necesidades de gasto mediante una serie de variables y ponderaciones sino que para ellos su financiación se obtiene de modo residual, como diferencia entre la necesidad de financiación global y las necesidades de gasto estimadas de los servicios públicos fundamentales (según el procedimiento explicado) para ese año base. Para financiar esa diferencia con la que ha de atenderse a los servicios no fundamentales, las CCAA cuentan con la capacidad tributaria no dedicada a nutrir el FG (un 25% = 100%-75%) y, en su caso, con la transferencia del Fondo de Suficiencia (TFS).

Siguiendo con la práctica de anteriores modelos, la TFS evolucionará de acuerdo con el ITEn y al margen, por tanto, de las necesidades de gasto de esos servicios no fundamentales y de las capacidades tributarias de las CCAA. De hecho, aplicar una misma tasa de evolución a la TFS hace que la participación relativa de las CCAA en ese fondo en el año base se mantenga a lo largo del tiempo.

El siguiente esquema ilustra, analíticamente, la obtención para una CA del importe de las necesidades de financiación en el año base (2009) con el nuevo modelo y los componentes en los que se divide, a posteriori, ese importe.

NFi = Necesidades Financiación año base (2009) CA_i

Cálculo (exógeno) **NFi** = *statu quo* (rdo anterior modelo con corrección recaudación normativa) + reparto *recursos adicionales* (sin fondos de convergencia):

Componentes NFi:

- **CTi: Capacidad Tributaria** (con corrección recaudación normativa y aumento de % de cesión)

¹³ En el caso de los tributos cedidos tradicionales, la recaudación normativa a partir de 2009 será la recaudación normativa de 2009 por el ITE regional para ITPAJD y el ITE nacional para el resto de los tributos cedidos.

▪ **TFGi = Transferencia Fondo Garantía**

$$\text{TFGi} = \text{NGi}^{\text{SF}} - 75\% \text{CTi}$$

$$\text{FG (Fondo Garantía)} = \text{Aport Estado (recursos adic)} + 75\% \Sigma \text{CT}_i$$

$$\text{NGi}^{\text{SF}} (\text{Nec.Gasto serv. públ. fundamentales}) = \text{Pob ajust}_i (\%) \times \text{FG}$$

▪ **TFSi = Transferencia Fondo Suficiencia (partida de ajuste)**

$$\text{TFSi} = \text{NFi} - (\text{CTi} + \text{TFGi}) = \text{NFi} - \text{CTi} - \text{NGi}^{\text{SF}} + 75\% \text{CTi} =$$

$$= \text{NFi} - \text{NGi}^{\text{SF}} - 25\% \text{CTi}$$

$$\text{Si consideramos } \text{NFi}^{\text{SNF}} (\text{Nec.Fin serv. públ. no fundamentales}) = \text{NFi} - \text{NGi}^{\text{SF}}$$

$$\text{TFSi} = \text{NFi}^{\text{SNF}} - 25\% \text{CTi}$$

Entonces:

$$\text{CTi} + \text{TFGi} + \text{TFSi} = \text{CTi} + \text{NGi}^{\text{SF}} - 75\% \text{CTi} + \text{NFi}^{\text{SNF}} - 25\% \text{CTi} = \text{NGi}^{\text{SF}} + \text{NFi}^{\text{SNF}} = \text{NFi}$$

3.2.3. Los Fondos de Convergencia

No acaban aquí los elementos del nuevo sistema referidos a las transferencias; mediante los denominados Fondos de Convergencia, se altera la distribución final de los recursos inicialmente garantizados. Esos fondos son el de Competitividad y el de Cooperación. Su descripción se organiza señalando sus objetivos, dotación, comunidades beneficiarias y distribución.

El Fondo de Competitividad

— **Objetivo.** A este instrumento se le asigna unos objetivos en cierto modo contradictorios como son el de equidad y el de eficiencia. Con el primero se trata de «reducir las diferencias en la financiación homogénea por habitante entre CCAA» mientras que con el segundo se intenta «incentivar la autonomía y capacidad fiscal de las CCAA y desincentivar la competencia fiscal a la baja».

— **Dotación.** Se nutre de recursos del Estado con una dotación para 2009 de 2.572,5 millones de euros y para los años siguientes haciendo evolucionar esa cantidad con el ITEn.

— **Beneficiarias.** Son beneficiarias aquellas CCAA que cumplan cualquiera de las siguientes condiciones (con la primera parece atenderse al objetivo de equidad y con la segunda al de eficiencia):

- El índice que representa su financiación homogénea por habitante ajustado respecto a la media sea inferior a 100.
- El índice que representa su financiación homogénea por habitante ajustado respecto a la media, sea inferior al índice de su capacidad fiscal por habitante ajustado ¹⁴.

¹⁴ Con el fin de desincentivar comportamientos competitivos a la baja, esa capacidad se define como la menor entre recaudación normativa y recaudación real.

El índice de capacidad fiscal por habitante ajustado a estos efectos no podrá superar, en ningún caso, el límite establecido en la ley (según la Disposición transitoria 1ª punto 8 de la Ley de Financiación, 1,05 para los años 2009 y 2010 y 1,06 para el año 2011 y siguientes).

— Distribución. Una vez determinadas las comunidades beneficiarias de acuerdo con el punto anterior, el fondo se distribuye en atención al peso de su población ajustada en relación con el total de la población ajustada de las Comunidades Autónomas beneficiarias con algunas complicaciones adicionales ¹⁵.

Por último, la disposición adicional 3.ª de la Ley de Financiación prevé una posible compensación estatal si el FG y el FS de una CA son negativos y, con el Fondo de Competitividad, esa CA no alcanza la financiación homogénea por habitante ajustado. El límite de tal compensación será el importe del Fondo de Suficiencia global negativo de la respectiva comunidad.

El Fondo de Cooperación

— Objetivo. «Equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta».

— Dotación. Se nutre de recursos del Estado con una dotación para 2009 de 1.200 millones de euros y para los años siguientes haciendo evolucionar esa cantidad con el ITEn.

— Beneficiarias. CCAA que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

a) Que tengan un PIB per cápita inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común (el PIB per cápita se medirá en términos de la media correspondiente a los últimos tres años, periodo 2007-2009 para 2009).

b) Que tengan una densidad de población inferior a la mitad (el 50%) de la densidad media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común (ambos datos referidos al último año, inicialmente el 2009).

c) Que teniendo un crecimiento de población inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las CCAA de régimen común ¹⁶.

¹⁵ Cuando el índice que resulta de dividir la financiación homogénea de la Comunidad Autónoma por habitante ajustado, una vez adicionada su participación en los Fondos de Convergencia autonómica, por la financiación homogénea por habitante ajustado media, alcance el índice de capacidad fiscal con el límite establecido en ley, o la unidad en el supuesto de ser el índice de capacidad fiscal menor que 1, se considerará que la Comunidad Autónoma habrá alcanzado el objetivo del Fondo de Competitividad, en ese año, no recibiendo más fondos por este concepto. El remanente que quede, una vez alcanzado el objetivo del Fondo por una o varias Comunidades Autónomas, será nuevamente repartido entre las Comunidades Autónomas beneficiarias restantes, en atención a su población ajustada relativa, y así sucesivamente hasta que todas alcancen el objetivo del Fondo de Competitividad o se agoten sus recursos.

¹⁶ El crecimiento de población se medirá en términos del valor correspondiente a los tres últimos años, refiriéndose inicialmente al periodo 2007-2009. La densidad es la correspondiente al último año del periodo.

— Distribución. Seleccionadas la CCAA beneficiarias los recursos del Fondo de Cooperación se distribuirán en dos subfondos:

- Un primer subfondo, dotado con dos tercios del Fondo de Cooperación (800 millones de euros en 2009), se repartirá entre *todas* las Comunidades Autónomas beneficiarias, en atención a su población relativa (no ajustada) en relación al total de la población de las Comunidades Autónomas integrantes del Fondo, ponderada por la distancia del PIB per cápita de cada comunidad autónoma respecto a la media de las integrantes del Fondo.

- Un segundo subfondo, con un tercio del Fondo de Cooperación (400 millones de euros en 2009), se distribuirá entre las Comunidades Autónomas inicialmente seleccionadas que tienen un crecimiento de población inferior al 50% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común. Este subfondo se repartirá en atención a la población relativa de cada una de estas Comunidades Autónomas en relación a la población total de las Comunidades Autónomas que cumplen la citada condición. En ningún caso una Comunidad Autónoma podrá ser beneficiaria de más del 40% del importe de este subfondo, repartiéndose el exceso, en su caso, entre todas las Comunidades Autónomas beneficiarias del primer subfondo, según sus criterios.

En la tabla 7 se recoge nuestra estimación de la distribución por CCAA de los Fondos de Convergencia (Competitividad y Cooperación) para 2009.

En la tabla 8 se muestra, para ese mismo año, el aumento relativo de financiación en competencias homogéneas y la distribución de la financiación adicional por CCAA así como dos columnas finales con la población relativa ajustada y sin ajustar como referencia para poder valorar esas ganancias relativas producidas por el nuevo modelo de financiación en su primer año de aplicación.

Tabla 7. Distribución de los recursos de los Fondos de Competitividad y Cooperación en 2009 (importes totales y porcentajes)

CC.AA.	<i>Fondo de competitividad</i>		<i>Fondo de Cooperación</i>	
	<i>Importe total</i>	<i>%</i>	<i>Importe total</i>	<i>%</i>
Cataluña	692.502	26,92	0	0,00
Galicia	0	0,00	251.182	20,93
Andalucía	765.982	29,78	334.962	27,91
Asturias	0	0,00	94.344	7,86
Cantabria	0	0,00	17.921	1,49
La Rioja	0	0,00	0	0,00
Murcia	132.587	5,15	54.662	4,56
C. Valenciana	468.712	18,22	0	0,00
Aragón	0	0,00	37.091	3,09
Castilla-La Mancha	206.016	8,01	84.810	7,07

Tabla 7. (Continuación)

CC.AA.	Fondo de competitividad		Fondo de Cooperación	
	Importe total	%	Importe total	%
Canarias	203.499	7,91	0	0,00
Extremadura	0	0,00	106.079	8,84
Baleares	103.203	4,01	0	0,00
Madrid	0	0,00	0	0,00
Castilla y León	0	0,00	218.949	18,25
Total	2.572.500	100,00	1.200.000	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Tabla 8. Financiación adicional por CC.AA en 2009

CC.AA.	Aumento relativo	Distribución	Población	Población ajustada
Cataluña	11,4%	17,4%	17,07%	16,87%
Galicia	7,9%	5,2%	6,39%	6,78
Andalucía	12,7%	20,0%	18,96%	18,66%
Asturias	6,6%	1,7%	2,48%	2,57%
Cantabria	5,7%	0,8%	1,35%	1,34%
La Rioja	6,5%	0,5%	0,73%	0,74%
Murcia	16,3%	4,3%	3,30%	3,23%
C. Valenciana	14,2%	12,6%	11,63%	11,42%
Aragón	6,3%	2,1%	3,07%	3,23%
Castilla-La Mancha	14,0%	5,9%	4,75%	5,02%
Canarias	15,3%	5,0%	4,80%	4,96%
Extremadura	7,1%	1,9%	2,52%	2,67%
Baleares	15,4%	2,7%	2,50%	2,51%
Madrid	7,3%	15,4%	14,59%	13,72%
Castilla y León	7,3%	4,5%	5,85%	6,28%
Total	10,8%	100,0%	100,00%	100,00%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

4. Valoración del nuevo sistema

4.1. Autonomía e incentivos al ejercicio de la capacidad normativa

La valoración en este punto se lleva a cabo distinguiendo por una parte si la selección de los instrumentos es adecuada y por otra, más importante, si se introducen

incentivos a la utilización de la capacidad normativa disponible o ampliada, lo que tiene que ver con la conexión entre los principales instrumentos de financiación, los ingresos tributarios y las transferencias.

En cuanto a la apropiada selección de los instrumentos, el Acuerdo, siguiendo al Estatuto de Cataluña (EC), avanza en aquellas dimensiones menores de la autonomía como son las de carácter cuantitativo ampliando los porcentajes de cesión. Téngase en cuenta que la sustitución de transferencias por recursos tributarios son, en buena medida, más formales que reales ya que la ampliación de las cesiones correspondientes a la imposición indirecta, no es más que sustituir unas transferencias por otras como son las participaciones territorializadas. No sucede lo mismo en el caso del IRPF donde la ampliación cuantitativa de la cesión también lo es cualitativa en la medida que sobre ese impuesto puede ejercerse capacidad normativa.

Si nos centramos en la dimensión cualificada de la cesión, la verdaderamente importante, el avance se produce donde menos se necesita, en la imposición directa, y la razón no es otra que el camino ya se había recorrido en las dos reformas anteriores. No obstante, merecen destacarse los cambios aprobados en el IRPF dando una mayor libertad en la tarifa de la base general, posibilitando la modificación de los mínimos personales y familiares y ampliando el margen de actuación en ciertas deducciones.

Sin embargo, en la imposición indirecta general, es decir, donde más se necesita el avance y, a pesar de las buenas intenciones expresadas en el Acuerdo de buscar vías que permitan otorgar a las autonomías competencias normativas en la fase minorista, éste no se produce. Somos conscientes de la existencia de problemas técnicos como la propia delimitación de la fase minorista y de que la normativa armonizadora de este impuesto no admite, dentro de un país, la diversificación territorial de los tipos de gravamen, pero ni siquiera se han intentado opciones intermedias entre la actual participación territorializada y la posibilidad de modificar el tipo como sucede con el «IVA colegiado». Con esa alternativa se sustituiría la participación territorializada en una división del tipo de gravamen entre el estatal y el autonómico pudiendo las CCAA de forma conjunta (utilizando por ejemplo el CPFF) alterar al alza ese tipo si sus mayores necesidades lo requieren. Con la actual participación del 50%, la distribución de tipos sería, después de la subida del tipo medio, del 9% para cada nivel de gobierno.

Con respecto a la introducción de incentivos a la utilización de la capacidad normativa (disponible o ampliada) merecen destacarse algunos avances que acaban resultando menores si se comparan con el principal retroceso en este ámbito.

Entre los avances están las mayores posibilidades que ofrece la modificación de la LOFCA de invasión fiscal descendente desde las CCAA hacia las CCLL referida a hechos imponibles (y no materias) en términos similares al que existe desde el Estado hacia las CCAA, aunque se podría haber ido un poco más lejos si se hubiera establecido hechos imponibles efectivamente gravados. Otro avance en esa dirección es la obligación de explicitar el uso de la capacidad normativa en el IRPF, eliminando la tarifa supletoria a partir del 2011 aunque también aquí se podría haber ido más allá ampliando esa estrategia a otros tributos cedidos.

Frente a esos avances, un gran retroceso, nuevamente se utiliza el Acuerdo como una oportunidad para obtener más recursos y un cambio en su distribución entre CCAA sin exigencias adicionales para ellas (salvo la modificación del cálculo de la recaudación normativa en alguno de los tributos cedidos tradicionales). Nada menos que un 12% más de financiación garantizada, casi cuatro veces más que la obtenida con el cambio del anterior sistema (aunque la extraordinaria caída de recaudación en los últimos ejercicios minimice la relevancia de esos nuevos recursos). En definitiva, se mantiene el esquema de una Hacienda descentralizada calificada por Sevilla (2009) como inmadura que, en vez de establecer el diálogo entre sus ciudadanos contribuyentes, continúa mirando a la Hacienda central cada vez que precisa más recursos. Incluso se ofrecen incentivos perversos, contrarios a la sostenibilidad presupuestaria de las haciendas regionales, relajando y aplazando las devoluciones de las liquidaciones del modelo en 2008 y 2009 para aquellas CCAA que acepten el nuevo sistema¹⁷. Tampoco hay en el Acuerdo compromiso alguno de las CCAA para ajustar el déficit y eso que en él se dice (p. 13) que los recursos adicionales tendrán también como objetivo el de «compatibilizar la necesidad de mantener el déficit público en niveles razonables que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas...».

4.2. Equidad y nivelación

4.2.1. Sobre el criterio de equidad

La distribución de la financiación destinada a las CCAA no responde a un criterio general y único de reparto (criterio de equidad).

El criterio de población ajustada lo es para una parte importante de los recursos, los asociados al FG, pero solo en términos dinámicos. Ese mismo criterio también se aplica en un sentido más global (para toda la financiación) pero solo para lo comprometido con una parte del Fondo de Competitividad (la asociada al principio de equidad, no para la parte que responde al principio de eficiencia). La distribución garantizada inicial no responde estrictamente a la pauta de la población ajustada y la distribución del Fondo de Cooperación atiende a otros criterios.

En todo caso hay que reconocer que con el cambio de modelo, como se aprecia en las tablas 9 y 10, la dispersión con respecto al criterio de población ajustada se corrige en un 31% (29% con criterio normativo) en el primer año de aplicación del Acuerdo (2009) en relación con el anterior sistema. Esto se debe a que con el cambio de sistema aquellas CCAA con un índice por encima de la media lo reducen y lo aumentan las CCAA con un índice inferior a la media. Para competencias homogéneas

¹⁷ Según nuestros cálculos, el saldo negativo (exceso de entregas a cuenta sobre el resultado de las liquidaciones) en 2008 ascendieron a 5.500 millones de euros y a 19.500 millones de euros en el 2009. Compárese la cifra anterior de 2009 con los 8.772,5 millones de euros de recursos adicionales (fondos de convergencia incluidos) de ese mismo año.

eso sucede, con alguna excepción¹⁸, en términos normativos y en valores reales tanto para el criterio de habitante ajustado como para la población sin ajustar.

Tabla 9. Comparación entre los recursos del sistema anterior y el nuevo modelo en 2009 en términos de habitante ajustado (valores en números índices)

CC.AA.	<i>Criterio normativo</i>		<i>Recaudación real</i>	
	<i>Sistema anterior</i>	<i>Nuevo sistema</i>	<i>Sistema anterior</i>	<i>Nuevo sistema</i>
Cataluña	102	103	105	105
Galicia	103	100	103	100
Andalucía	97	99	97	99
Asturias	109	104	107	103
Cantabria	118	113	118	112
La Rioja	114	109	113	109
Murcia	92	97	92	97
Com. Valenciana	92	95	90	93
Aragón	110	105	110	105
Castilla-La Mancha	96	99	96	99
Canarias	83	86	82	85
Extremadura	107	103	105	102
Baleares	86	90	88	91
Madrid	106	103	108	104
Castilla y León	107	103	105	102
Total	100	100	100	100
Desv. típica	9,43	6,36	9,45	6,54

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

El procedimiento para obtener la distribución de los recursos del sistema entre las CCAA es enormemente *complejo* y sigue siendo esencialmente político, dirigido a obtener un resultado determinado, mientras que las cuestiones técnicas ocupan un papel secundario. Una decisión positiva, en la medida que puede reforzar el ámbito técnico, es la creación, en el seno del CPFF, de un Comité Técnico Permanente de Evaluación, aunque habrá que esperar para poder valorar el verdadero alcance de la decisión¹⁹.

¹⁸ Las excepciones son, para algunas opciones, Cataluña (favorable) ya que estando por encima de la media se mantiene o aumenta, y Madrid (desfavorable) pues estando en la media o ligeramente por encima queda por debajo de ella.

¹⁹ Su objetivo es valorar, con carácter quinquenal, los distintos aspectos estructurales del sistema de financiación e informar de las posibles modificaciones que se puedan someter al mismo para su mejora. Sin embargo, la valoración quinquenal del modelo por parte de este Comité no debe confundirse, como a veces se hace (por ejemplo, en la mayoría de los trabajos contenidos en el citado Informe de 2009 del IEB) con la obligación de revisar el sistema cada cinco años como sucedió hasta el Acuerdo de 2001.

Tabla 10. Comparación entre los recursos del sistema anterior y el nuevo modelo en 2009 en términos per cápita (valores en números índices)

CC.AA.	Criterio normativo		Recaudación real	
	Sistema anterior	Nuevo sistema	Sistema anterior	Nuevo sistema
Cataluña	101	102	103	104
Galicia	109	107	109	106
Andalucía	96	98	96	98
Asturias	113	108	111	107
Cantabria	118	112	118	112
La Rioja	115	111	115	110
Murcia	90	95	90	95
Com. Valenciana	91	93	88	91
Aragón	116	111	115	111
Castilla-La Mancha	101	104	101	104
Canarias	86	89	84	88
Extremadura	113	109	112	108
Baleares	87	91	88	92
Madrid	100	97	101	98
Castilla y León	114	111	113	110
Total	100	100	100	100
Desv. típica	10,78	7,63	10,59	7,54

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

El desconocimiento de buena parte de las consecuencias financieras del Acuerdo ante la ausencia, como viene siendo habitual en estos casos, de estimaciones oficiales, se ha visto agravado por la utilización de dos años base, el inicial de 2007 y el efectivo de 2009, con resultados recaudatorios muy dispares, lo que va en contra de la *transparencia* del sistema. De hecho, un año como el 2007 sin relevancia práctica en los resultados, sirvió de base a la negociación con lo que también acabó teniendo efectos perversos sobre aquella ya que el año base efectivo (2009) ha sido en términos recaudatorios mucho peor cuando la experiencia negociadora había sido la contraria; es decir, la de un aumento de los ingresos con el avance de los años. Así el ITE entre los años 2007 y 2009 ha caído un 41% y algunas CCAA que con datos del 2007 participaban en el Fondo de Competitividad, no lo hacen con datos del 2009.

4.2.2. Sobre el esquema de nivelación

No obstante, merecen destacarse algunos avances técnicos, con matizaciones, en los dos pilares de un sistema de nivelación: la estimación de las necesidades de gasto y el cálculo de la capacidad fiscal.

En relación a la estimación de las necesidades de gasto, la mejora abarca tanto a la perspectiva estática como a la dinámica aunque siempre limitada a los servicios públicos fundamentales.

En ese sentido y como señala De la Fuente (2010), nos parece un acierto, de acuerdo con lo indicado en el Preámbulo de la nueva Ley de Financiación, la inclusión de la población en edad escolar (teniendo en cuenta que la educación es uno de los servicios esenciales) así como la diversificación de la población protegida por edades basada en estudios técnicos. Sin embargo, no alcanzamos a entender por qué se produce, como también dice el Preámbulo, una mejora en la ponderación de las variables no poblacionales y, en ese sentido, echamos de menos, como criterio de reparto, una variable institucional o cuantía fija por CA como se ha venido aplicando en anteriores acuerdos al calcular las necesidades de financiación, con el fin de cubrir en parte los costes fijos derivados de la provisión de una oferta completa de bienes y servicios públicos en cada Comunidad Autónoma con competencias similares. El aprovechamiento de economías de escala en las regiones más grandes hace que los costes fijos y los de gestión en la provisión de servicios de competencias asumidas por unidad de necesidad (o por población) sean comparativamente mayores en las regiones más pequeñas para mantener una oferta completa de servicios.

Más positiva aún nos parece la actualización anual del cálculo de la transferencia niveladora de esos servicios fundamentales teniendo en cuenta los problemas que se produjeron en el anterior modelo por la ausencia de un mecanismo de este tipo ante cambios poblacionales tan intensos y tan desigualmente distribuidos entre CCAA y que han justificado, en buena parte, la distribución de los recursos adicionales.

La matización a ese avance y por tanto la crítica fundamental en este caso, con la que coincidimos con López Laborda (2010), es por qué no extender esa estimación de las necesidades de gasto y su actualización anual a todos los servicios transferidos.

También ha de reconocerse una mejora en el cálculo del otro elemento fundamental en todo sistema de nivelación, la capacidad fiscal, aproximándola a la recaudación real. Según nuestras estimaciones, mientras que en 2007 la recaudación real superó a la normativa con el anterior sistema en un 88%, de haberse aplicado el nuevo cálculo la diferencia se hubiera reducido hasta poco más del 4%.

Sin embargo, más que aproximar de modo automático lo normativo a lo real, el objetivo debería ser la estimación del resultado de aplicar una regulación estándar a la capacidad fiscal con una eficiencia similar en la gestión de esos tributos. El problema es, como atinadamente apunta Lago (2010), que se sigue un procedimiento similar para todas las CCAA cuando la situación es muy diferente entre ellas con lo que, por un lado, se mantienen las inequidades horizontales de partida (las diferencias entre lo normativo y real por CCAA) y, por otro, se traslada el problema hacia el futuro mediante las reglas de evolución.

El sistema de nivelación es bastante *sui generis*. No es parcial como hubiera sucedido si, por ejemplo, se distribuyera el FG (financiado con aportaciones del Estado y de una parte de la capacidad tributaria de las CCAA) dejando el resto de esa capacidad tributaria en manos de las respectivas CCAA con lo que la financiación

garantizada dependería, directamente, de la capacidad fiscal. Un sistema de estas características resultaría claramente criticable desde el principio de equidad²⁰.

La nivelación parcial del nuevo modelo viene referida a los servicios públicos fundamentales y es un tanto especial ya que se aplica, como con acierto dice De la Fuente (2010), sólo en un sentido dinámico (por diferencias anuales) al tiempo que, gracias al Fondo de Suficiencia Global, se garantiza la totalidad de la financiación acordada para el año base. Es decir, dando por bueno el cálculo de las necesidades de gasto de servicios públicos fundamentales, las necesidades de financiación del resto de servicios vendría a ser la diferencia entre la necesidad global de financiación, una cifra exógena resultado de la negociación política, y aquellas necesidades de gasto, que se cubriría con una parte de la capacidad tributaria (el 25% restante) y con la mencionada transferencia del Fondo de Suficiencia.

A pesar de la solución de compromiso del Fondo de Suficiencia (Global), la música de la TFG no nos resulta agradable ya que nos recuerda a la de las balanzas fiscales en la medida que se pretender visualizar, con el signo de la transferencia, las comunidades que aportan o precisan recursos para prestar los servicios fundamentales en condiciones similares²¹, aunque ese resultado esté condicionado tanto por la importancia de los recursos adicionales que aporte el Estado como por el porcentaje sobre la capacidad tributaria que se fije como aportación de las CCAA y, previamente, por la amplitud de la cesión (de ahí el interés de alguna comunidad en aumentar el porcentaje de cesión y disminuir el de la aportación). En definitiva, el diseño de ese instrumento no ayuda a entender que la nivelación debe nutrirse con los recursos de la Hacienda central que es a la que corresponde ese objetivo.

Pero no acaba ahí la historia, el componente de equidad del Fondo de Competitividad, al proponer su distribución sobre la base de la reducción de las diferencias en la financiación homogénea por habitante ajustado de las CCAA, sin distinguir entre servicios fundamentales y no fundamentales, parece volver a la idea de nivelación de todos los servicios. Bien es cierto que la velocidad de tal nivelación estará condicionada, como señala López Laborda (2010), por la cuantía del Fondo y la importancia de esas diferencias lo que depende, a su vez, del resultado del Acuerdo de financiación en el año base. Extraño sistema este de doble velocidad de nivelación para los servicios fundamentales y para el conjunto de ellos. En este caso, la población ajustada vendría referida al conjunto de los servicios, y las críticas que hicimos en relación al escaso peso de las variables geográficas y a la ausencia del componente fijo en el cálculo de las necesidades de gasto, resultan ahora mucho más negativas por el tipo de competencias no consideradas fundamentales.

Por otra parte, el componente de eficiencia permite beneficiarse del Fondo de Competitividad a aquellas CCAA cuya financiación homogénea por habitante

²⁰ Aunque la mencionada DA 3.ª de la Ley de Financiación parece ir en esa dirección al prever una posible compensación estatal (con restricciones) si el FG y el FS de una CA son negativos y fijar el límite de esa compensación en el importe negativo del FS.

²¹ Con datos de 2009 las CCAA de Cataluña, Baleares y Madrid son las que tienen una TFG negativa.

ajustado con respecto a la media sea inferior al índice de su capacidad fiscal por habitante ajustado lo que nos devuelve, por la posibilidad que ofrece de mayor financiación (garantizada) a mayor capacidad fiscal, a la nivelación parcial²². Los topes legales al cálculo de la capacidad fiscal tratan de limitar el alcance de esa nivelación parcial.

Al final de este laberinto financiero, nos encontramos con un cuerpo extraño en un sistema de financiación descentralizado en general y en un sistema de nivelación en particular, el Fondo de Cooperación, cuyo objetivo, la convergencia de la riqueza regional, coincide con otro fondo que existe por mandato constitucional, el Fondo de Compensación Interterritorial del que estaba anunciada una reforma de la que nada más se supo. Tampoco parece que el de Cooperación, dada su cuantía, vaya a tener impacto alguno en el objetivo de la convergencia regional, ni que el instrumento elegido, una transferencia incondicionada, sea el más adecuado para lograr ese objetivo de acuerdo con el análisis teórico y la experiencia comparada.

Algunas de las condiciones para tener acceso a este instrumento financiero (la tercera, por ejemplo) así como las limitaciones a su reparto resultan sorprendentes sobre todo si se recuerda la crítica que se hace, en el texto del Acuerdo, a las modulaciones existentes en el anterior modelo. La creación de este Fondo parece responder más al propósito de proporcionar, a determinadas regiones, una financiación adicional tratando de compensar las posibles ganancias de financiación derivadas del Fondo de Competitividad (especialmente de su componente de eficiencia) y facilitando, en último término, la consecución del acuerdo.

Una alternativa técnicamente más adecuada hubiera sido calcular las necesidades de gasto de todos los servicios transferidos, olvidándonos de la distinción entre fundamentales y no fundamentales, distribuyendo el conjunto de los recursos del sistema entre las CCAA con esos nuevos índices para, una vez restada (la totalidad) de la capacidad tributaria (corregida) de cada una de ellas, obtener su correspondiente transferencia de nivelación y mantener el procedimiento establecido de actualización anual. Además, dada la cuantía de los fondos adicionales, no hubiera sido difícil garantizar en el año base el criterio de equidad derivado de la estimación de las necesidades acordada o, al menos, fijar un periodo de transición hasta el logro de ese objetivo no siendo tan generosos en recursos adicionales y por supuesto eliminando los Fondos de Convergencia.

5. Epílogo

En la discusión anterior hemos puesto de manifiesto los principales activos y pasivos del nuevo modelo en los dos principios fundamentales que han de presidir todo esquema de financiación descentralizada: autonomía y equidad. En ambos principios pueden reconocerse avances significativos aunque los problemas que permanecen y

²² La interesante relación entre financiación (garantizada) basada directamente en capacidad y nivelación parcial, se encuentra en Zubiri (2009).

los nuevos que se crean impiden, desde nuestro punto de vista, un juicio claramente favorable del actual sistema de financiación.

Con independencia de los problemas del anterior sistema que justificaban por sí mismos su reforma, lo cierto es que aquella responde también a otra clave, la de las reformas recientes de los Estatutos de Autonomía. Así, la pretensión en concreto de satisfacer el esquema de financiación descentralizada diseñado en el Estatuto catalán y de evitar sus consecuencias más extremas con el fin de alcanzar el consenso o al menos evitar su rechazo, ha dado lugar al sistema de financiación más complejo y costoso (para la Hacienda central, que asume una parte significativa de la caída de ingresos regionales) desde que las CCAA comenzaron su andadura.

Esas características contradicen dos de los objetivos proclamados de la reforma, la transparencia y la necesidad de consolidación fiscal de nuestras finanzas públicas. Sobre la complejidad del modelo hay pruebas evidentes en las páginas de este trabajo pero lo que resulta si cabe más sorprendente es el elevado coste y el escaso compromiso en términos de responsabilidad fiscal efectiva y de consolidación presupuestaria por parte de las CCAA que se deriva directamente de un Acuerdo gestado en plena crisis económica y cuyos efectos para las finanzas públicas eran más que evidentes.

Bibliografía

- Bosch, N. (2008): «Una visión crítica del modelo de financiación autonómica», *Investigaciones Regionales*, 13, 269-276.
- (2010): «El modelo de financiación autonómica de 2009: un análisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal», *Informe sobre federalismo fiscal en España 09*, IEB, pp. 10-21.
- De la Fuente, A. (2010): *El nuevo sistema de financiación regional: Un análisis crítico y proyecciones para 2009*, Colección de Estudios Económicos, 05-10, Fedea, Madrid.
- De la Fuente, A., y Gundín, M. (2008): «El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma», *Investigaciones Regionales*, 13, 213-262.
- Lago, S. (2010): «El modelo de financiación autonómica: luces y sombras», *Informe sobre federalismo fiscal en España 09*, IEB, 62-73.
- López Laborda, J. (2006): «Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas», *Mediterráneo Económico*, 10, 197-219.
- (2009): «La propuesta del Gobierno central para la reforma del sistema de financiación autonómica», en Tornos, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 69-80.
- (2010): «La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, valoración y algunas cuestiones pendientes», *Informe sobre federalismo fiscal en España 09*, IEB, 22-37.
- Monasterio, C. (2002): «El laberinto de la financiación autonómica», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 163(4), 157-187.
- Pedraja, F. (2008): «Algunas notas sobre el futuro de la financiación autonómica», *Investigaciones Regionales*, 13, 263-268.
- (2009): «Sobre el futuro sistema de financiación autonómica», *Economistas*, 119, 189-192.

- Ruiz-Huerta, J., y García, M. A. (2010): «La reforma del modelo de financiación autonómica de 2001. Una valoración del Acuerdo de julio de 2009», *Informe sobre federalismo fiscal en España 09*, IEB, 38-60.
- Sevilla, J. V. (2009): «El nuevo sistema de financiación autonómica», *Revista de Libros*, 155, 23-28.
- Zubiri, I. (2009): «La financiación de las CCAA régimen común: valoración y propuestas de reforma», en Monasterio, C., y Zubiri, I.: *Dos ensayos sobre financiación autonómica*, FUNCAS, Madrid, 21-164.