

El modelo de financiación autonómica desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos *

Xoaquín Fernández Leiceaga **, Santiago Lago Peñas ***

RESUMEN: En este trabajo se ofrece una panorámica de las evaluaciones que las CCAA de régimen común han hecho públicas en marzo de 2014 sobre el modelo de financiación autonómica aprobado en 2009 y sobre su aplicación por la administración central. Para ello, la exposición se organiza a partir del análisis sucesivo de los principios de suficiencia, equidad horizontal y autonomía. El trabajo se complementa con una valoración de los resultados del modelo entre 2009 y 2012 y concluye con las propuestas de reforma sobre las que, aparentemente, el consenso autonómico es mayor.

Clasificación JEL: H72; H74; H77.

Palabras clave: Financiación autonómica; haciendas autonómicas; relaciones intergubernamentales; federalismo fiscal; reforma fiscal.

Regional financing in Spain: the perspective of subcentral governments

ABSTRACT: This paper summarizes the judgments expressed by Spanish Autonomous Communities in March 2014 on the regional financing model passed in 2009 and its implementation by the central government. With this aim, the article is organized around the principles of sufficiency, horizontal equity and autonomy. The analysis is complemented by our own assessment of the model results between 2009 and 2012 and concludes with those reform proposals on which consensus among regions is apparently greater.

JEL Classification: H72, H74, H77.

Keywords: Regional financing system; regional public finances; intergovernmental relationships; fiscal federalism; tax reform.

* Agradecemos los comentarios de dos evaluadores anónimos, que nos han ayudado a mejorar significativamente el trabajo. La responsabilidad del mismo es, no obstante, exclusiva de los autores.

** Universidad de Santiago y GEN (Universidad de Vigo). E-mail: xoaquin.fernandez@usc.es; Facultad de Ciencias Económicas e Empresariales, Avda. do Burgo s/n. 15782 Santiago de Compostela.

*** GEN (Universidad de Vigo). E-mail: info@gen.uvigo.es; Facultad de Ciencias Empresariales e Turismo. Campus As Lagoas, s/n. 32004 Ourense.

Recibido: 25 de septiembre de 2014 / Aceptado: 24 de octubre de 2014.

1. Introducción

El objetivo principal de este trabajo es el de analizar y sintetizar el contenido de los informes que las Comunidades Autónomas (CCAA) remitieron al Consejo de Política Fiscal y Financiera, y que se hicieron públicos en marzo de 2014, sobre el funcionamiento del sistema de financiación de régimen común y las reformas que precisa. Una síntesis que pretende ser algo más que un mero ejercicio de recopilación, para integrar en la misma una valoración de los resultados del modelo, nuestra opinión sobre los análisis y propuestas que nos parecen de mayor interés y el anticipo de algunas líneas de la reforma sobre las que existe mayor consenso.

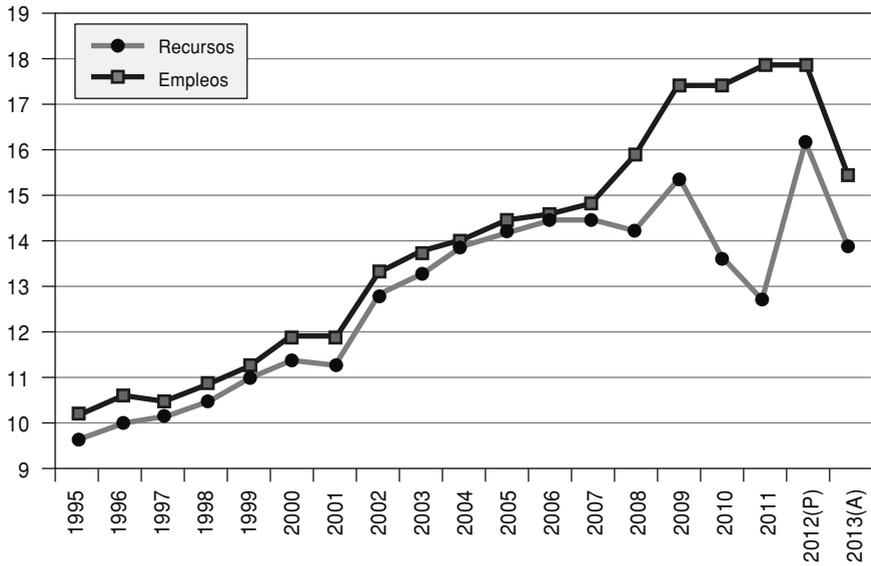
El artículo se estructura siguiendo los principios básicos proclamados por el modelo aprobado en 2009. En el apartado segundo discutiremos la suficiencia financiera; en el tercero la equidad horizontal; en el cuarto la autonomía tributaria y la lealtad institucional. Concluiremos, en el apartado quinto, revisando algunas líneas de reforma. Como complemento de lectura, el artículo incorpora un anexo en el que sistematizamos las principales posiciones y propuestas de cada comunidad.

2. La suficiencia, estática y dinámica, para el conjunto de las competencias

Las CCAA de régimen común afrontaban la reforma de 2009 con unas expectativas de sustancial revisión al alza de los recursos. De hecho, una parte del déficit generado entre 2008 y 2010 puede explicarse por esas esperanzas (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2013). En verdad, con el nuevo modelo llegaron cuantiosos fondos adicionales, más de 11.000 millones de euros. Al mismo tiempo, sin embargo, se desplomaban los ingresos tributarios propios y las transferencias. Caída que sólo se puso de manifiesto a partir de 2010, por el efecto del sistema de anticipos y liquidación con dos años de retardo. En síntesis, entre 2009 y 2010 coinciden la aportación de nuevos recursos, los cambios en la proporción de ingresos tributarios y transferencias que suponía el nuevo modelo, unos anticipos generosos en exceso y unas liquidaciones muy positivas en 2009 (correspondían al ejercicio de 2007), que mutaron a partir de 2010 en voluminosas devoluciones a la hacienda central. Lo que se traduce en una caída continuada de los recursos no financieros en términos reales y nominales (gráfico 1) en términos de caja, mientras que los gastos no financieros mantienen hasta 2012 una tendencia ascendente. El fuerte déficit de las CCAA¹ impulsa notablemente el *stock* de su deuda (gráfico 2), en una coyuntura en que el control de las finanzas públicas se sitúa en el centro de la estrategia político-económica europea.

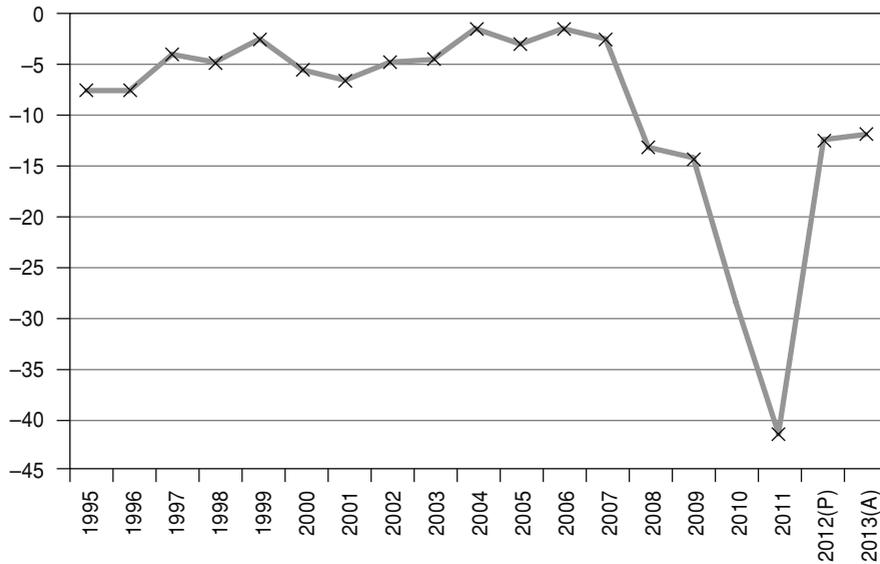
¹ Estamos utilizando datos para el conjunto de las CCAA, incluidas las dos forales, pero ello no afecta a las conclusiones.

Gráfico 1. Recursos y empleos de las CCAA entre 1995 y 2013
Operaciones no financieras en porcentaje del PIB español



Fuente: IGAE, 2014. Elaboración propia.

Gráfico 2. Déficit de las CCAA en el período 1995-2013
en porcentaje del PIB español



Fuente: IGAE, 2014. Elaboración propia.

Los objetivos declarados

En la Ley 22/2009 se establece que: «los ejes básicos de este nuevo sistema son el refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos». Por tanto, el objetivo general de suficiencia se declina en tres finalidades específicas:

- El refuerzo de las prestaciones del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), con la dotación de fondos adicionales, que serían incorporados al sistema en dos años en términos de devengo.
- El incremento de los recursos para la financiación del conjunto de las competencias autonómicas. El Fondo de Suficiencia Global (FSG), garantiza que todas las comunidades obtuviesen recursos adicionales.
- La mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema, por la ampliación del peso de los recursos tributarios autónomos en el conjunto de la financiación². Su ajuste a las necesidades de los ciudadanos sería consecuencia de la actualización anual de los valores que permiten calcularlas.

Por tanto, la norma legal de reforma del sistema efectúa promesas de calado: ¿En qué grado se han cumplido? ¿Eran factibles con los mecanismos establecidos? La combinación del modelo y la coyuntura arroja un resultado de interpretación compleja: al tiempo que la hacienda central cumple con el espíritu de la ley³, las comunidades manifiestan su insatisfacción con un modelo que ha incumplido sus expectativas sobre la suficiencia de los recursos aportados para la cobertura de las funciones que tienen asignadas⁴.

Los resultados desde la perspectiva de la suficiencia, 2007-2013

Para acercarnos en primera instancia a la dimensión de la suficiencia, comparamos la evolución de las necesidades de gasto y de los recursos aportados por el sistema de financiación desde 1999, año base del modelo de financiación que arranca en 2002, hasta 2012, último ejercicio liquidado. Las necesidades de gasto se aproximan mediante el cálculo de la población ajustada de la Ley 22/2009, tomando sólo los indicadores y ponderaciones que utilizan como referencia básica la población (población, población equivalente, población mayor de sesenta y cinco años, población me-

² No se dan razones para ello, pero se supone que esta superior dependencia de los recursos tributarios debería traer más equilibrio a las cuentas autonómicas. Sin embargo, la dependencia de las transferencias garantiza la activación de un mecanismo de seguro frente a las contingencias propias.

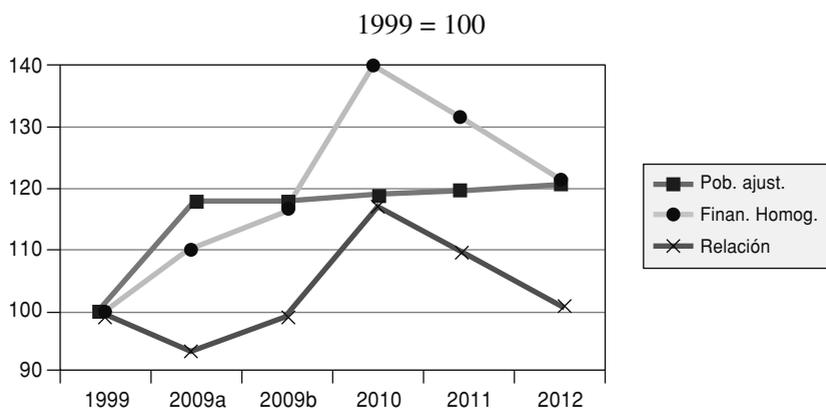
³ En todo caso, veremos que existen algunos aspectos controvertidos.

⁴ Como ejemplo significativo, el documento de la Comunidad de Madrid sostiene que «el modelo no aporta recursos suficientes para que las Comunidades puedan prestar los servicios públicos que tienen encomendadas». Pueden encontrarse afirmaciones parecidas en los informes de evaluación de otras comunidades.

nor de dieciséis años) (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2011). Esta población ajustada básica, así definida, asciende de forma clara hasta 2009 y evoluciona después con más suavidad, pero siempre al alza. Los recursos de 1999 son los que hubiesen correspondido a las CCAA de régimen común de haber estado vigente el modelo de la Ley 21/2001. Los de 2009a son los correspondientes a ese año de acuerdo con el mismo modelo. Finalmente, los de 2009b, 2010 y 2011 son los recursos totales derivados del modelo actualmente vigente, a competencias homogéneas. Para su cálculo sumamos a la financiación final homogénea a efectos del fondo de competitividad las cantidades utilizadas de este fondo, la eventual compensación de la Disposición Adicional 3.^a de la Ley 22/2009 (que únicamente opera en 2009) y las liquidaciones correspondientes a cada año. Son, por tanto, recursos en términos de devengo⁵. A cada una de las cifras le aplicamos el IPC general, calculado de diciembre a diciembre.

La evolución de los recursos se refleja en el gráfico 3, con un máximo en el año 2010 y una situación en 2012 muy próxima, aunque por encima, de la de 2009b. Por tanto, las quejas de algunas comunidades encuentran un reflejo parcial en este gráfico. En valores constantes, los recursos adicionales aportados por la Ley 22/2009 han permitido mejorar significativamente los resultados del modelo 2001, tanto en el ejercicio 2009 como sobre todo en 2010. Pero la evolución posterior esteriliza en dos años buena parte de ese incremento de financiación. Aunque no es todavía posible realizar una estimación precisa para 2013 y 2014, algunas comunidades se arriesgan a prever que este ajuste continuará, aunque a un ritmo inferior.

Gráfico 3. Evolución de la población ajustada, la financiación y su relación, 1999-2012



Notas: población ajustada, calculada de acuerdo con el modelo 2009 (sólo factores poblacionales). la financiación aparece expresada en términos reales y homogéneos.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, diversos años. Elaboración propia.

⁵ Lo que resulta especialmente importante en el año 2009 (o si se quiere, en 2011, en términos de caja): la liquidación negativa supone más de un 20% de los recursos finales homogéneos.

Más relevante es la información sobre la relación entre la población ajustada básica y los recursos homogéneos. Si no hubiese sido aprobado un nuevo modelo, en 2009 el incremento de las necesidades de gasto consecuencia de la expansión demográfica casi hubiese duplicado el aumento de los ingresos. Por tanto, la capacidad de las CCAA para atender las necesidades con los recursos del modelo de financiación se hubiera deteriorado gravemente. Los ingresos adicionales que proporcionó el nuevo sistema en 2009 sirvieron sólo para situar los recursos por unidad de necesidad en el entorno de 1999 en términos reales. El año 2010 es excepcional, por la combinación de la aportación de nuevos recursos y la aplicación de un ITE favorable⁶. A partir de entonces, desciende la financiación por unidad de necesidad a un ritmo ligeramente más acusado que los recursos, para situarse en 2012 de nuevo en los valores de 1999 y 2009.

Este análisis coincide en sus conclusiones generales con los realizados por las CCAA. La Generalitat de Cataluña compara el gasto por funciones entre 2002 y 2012 en España y el conjunto de la Unión Europea para concluir que, en el caso de las funciones autonómicas básicas, hay un periodo de aproximación hasta 2009 y un alejamiento posterior, pero no sucede lo mismo con el conjunto del gasto público. Cataluña infiere de estos datos un desequilibrio vertical a favor del Estado que analizaremos en el siguiente punto. La Junta de Castilla y León señala que, en el seno de la Unión Europea, los recursos destinados a los servicios básicos han crecido más que el PIB y que lo mismo preveía España para el periodo 2012-2016 en su Programa de Estabilidad, por lo que debería producirse un reajuste en el reparto de los ingresos hacia las administraciones responsables de los mismos, que son las CCAA. La Junta de Andalucía, en línea con Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Murcia, indica que los recursos del modelo en 2011 apenas cubren globalmente los gastos efectivos de las comunidades en los servicios básicos y en algunas comunidades (Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia, Cataluña, Extremadura) se produce un déficit de financiación. Murcia asegura que en 2007, año base inicial del modelo, el FGSPF cubría con exactitud los gastos efectivos en servicios básicos en la región, pero que a partir de 2009 o bien la liquidación del Fondo (hasta 2012 inclusive) o bien las entregas a cuenta (2013-2014) sitúan los recursos claramente por debajo del coste efectivo de los servicios básicos, que es estable en valores nominales.

Para esbozar una respuesta sobre la suficiencia financiera de los diferentes niveles de gobierno, hemos construido, a partir de la Contabilidad Nacional (IGAE) y en datos anuales corrientes, la variable que denominamos Recursos Ordinarios Netos (RON) y que resulta de sumar a los ingresos corrientes de cada administración los ingresos tributarios de capital, tomando las transferencias corrientes de las administraciones en términos netos⁷. Con ella queremos medir la financiación ordinaria que permite a cada administración llevar a cabo sus funciones propias. La variable se

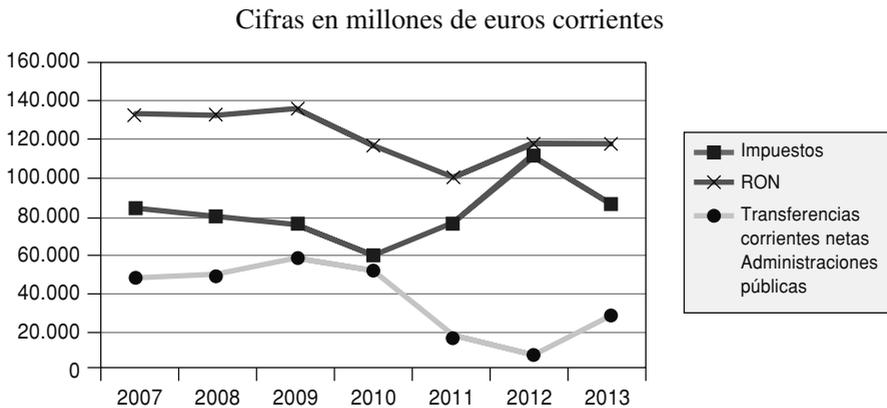
⁶ Puesto que las previsiones económicas optimistas se trasladan por esta vía a los anticipos de financiación autonómica.

⁷ Tomar las transferencias corrientes en términos netos tiene alguna importancia en estos años por la aparición de liquidaciones negativas en las administraciones autonómicas comunes.

define en términos de caja. Los datos de CCAA incluyen también a las comunidades forales⁸.

En el gráfico 4 observamos que la variable RON para el conjunto de las CCAA entre 2007 y 2009 muestra estabilidad, con el aumento de las transferencias compensando la caída en los ingresos tributarios. Con la entrada en vigor del nuevo modelo de financiación, RON se desploma entre 2009 y 2011 (-30%), debido sobre todo al acusadísimo descenso de las transferencias netas⁹. La recuperación del último bienio no permite alcanzar los niveles de 2007-2009. Hasta aquí no se producen novedades destacables. En todo caso, es verdad que el juego de las entregas a cuenta y las liquidaciones, que critican de forma generalizada las CCAA, les dificultó la comprensión de las dificultades de financiación en los primeros años de la crisis fiscal.

Gráfico 4. Evolución y composición de los recursos ordinarios netos de las CCAA, 2007-2013



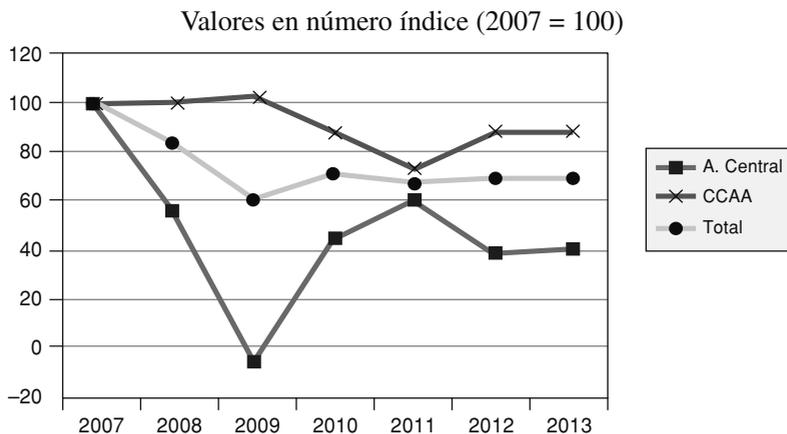
Fuente: IGAE, diversos años. Elaboración propia.

En el gráfico 5 comparamos la evolución de RON para la administración central y autonómica, siendo el valor de 2007 igual a 100. El gráfico indica un deterioro notable de la financiación ordinaria total entre 2007 y 2009, con una nunca vista caída del 40%. En el ejercicio de 2009 la estabilidad autonómica contrasta con el vertiginoso descenso de la administración central, que provoca el extraordinario incremento del endeudamiento de ésta. La imprescindible corrección que tiene lugar a continuación sitúa los recursos ordinarios centrales entre el 40 y el 60% del nivel inicial. Las CCAA experimentan una caída en su financiación ordinaria entre 2009 y 2011, y una ligera recuperación posterior, que las coloca en niveles superiores al 80% de 2007 y siempre por encima de la administración central.

⁸ La evolución de su financiación depende de las bases tributarias en su territorio. Pero no se apartan demasiado del patrón de evolución del territorio común.

⁹ En parte derivadas del incremento de participación en IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación.

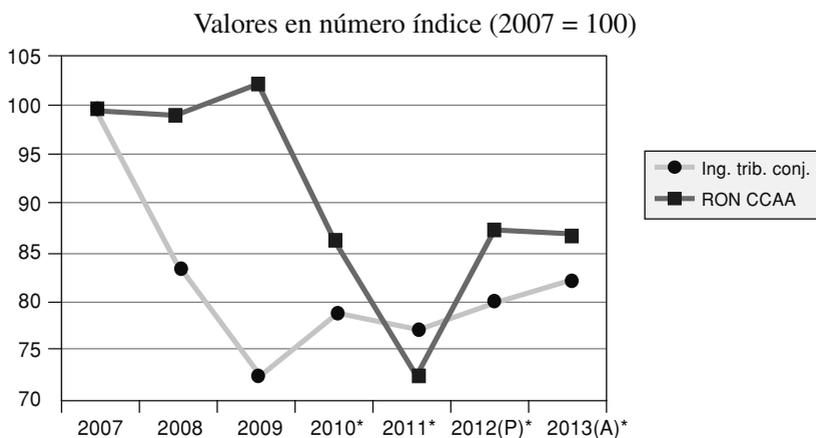
Gráfico 5. Recursos ordinarios netos (RON) de la Administración Central y de las CCAA, 2007-2013



Fuente: IGAE, diversos años. Elaboración propia.

En resumen, la variable RON cae sustancialmente para las CCAA, generándose una dificultad de financiación de unos servicios con gran inercia de gasto. Pero esta caída de los recursos es muy inferior a la que afecta a la administración central y comparable en todo caso a la del conjunto de las administraciones públicas, dejando al margen las cotizaciones sociales. La administración central no estaba en condiciones de compensar el desplome de los recursos de las haciendas autonómicas. Si algo ha quedado en evidencia en esta crisis ha sido la debilidad del sistema fiscal español y su incapacidad para generar recursos en situación de recesión prolongada para el conjunto de las administraciones (gráfico 6). La reforma del modelo de financiación en 2009 permitió

Gráfico 6. Ingresos tributarios conjuntos y recursos ordinarios netos (RON) de las CCAA



Fuente: IGAE, diversos años. Elaboración propia.

mejorar la posición autonómica al menos en la diferencia entre la evolución de sus recursos ordinarios y de los recursos tributarios conjuntos de ambas administraciones¹⁰.

¿Qué significa la suficiencia para el modelo y cómo se determina?

En el momento de aprobación del nuevo modelo, las CCAA cometen lo que luego demostraría ser un notable error de previsión: la Ley 22/2009 define la suficiencia en términos internos, sin garantías absolutas ni en relación con alguna variable externa. Como siempre, se dio por descontado una evolución al alza de los recursos globales. La profundidad de la recesión y su impacto sobre los ingresos tributarios se infravaloró. Subraya el Gobierno de Asturias y suscriben, en una u otra expresión los demás, que el modelo de financiación autonómica simplemente distribuye los recursos disponibles. Pero resulta difícil defender una garantía de suficiencia (Comunidad de Madrid), que pretendiese aislar los ingresos de las CCAA de las oscilaciones del ciclo económico mediante un mecanismo de seguro aportado por la administración central. Esos recursos adicionales tendrían que proceder de un recorte en sus gastos, un mayor endeudamiento o una subida de los impuestos. ¿Por qué debiera hacerlo? En realidad casi todas las comunidades insinúan una cierta preeminencia del gasto autonómico sobre el central, al insistir reiteradamente en el carácter esencial o básico de sus servicios. Sin embargo, las funciones aseguradas por la administración central (seguridad y justicia, defensa, administración tributaria) no avalan esta perspectiva. Sólo el proceso político permite determinar los niveles absolutos de gasto y su distribución por funciones, sin que existan fórmulas objetivas.

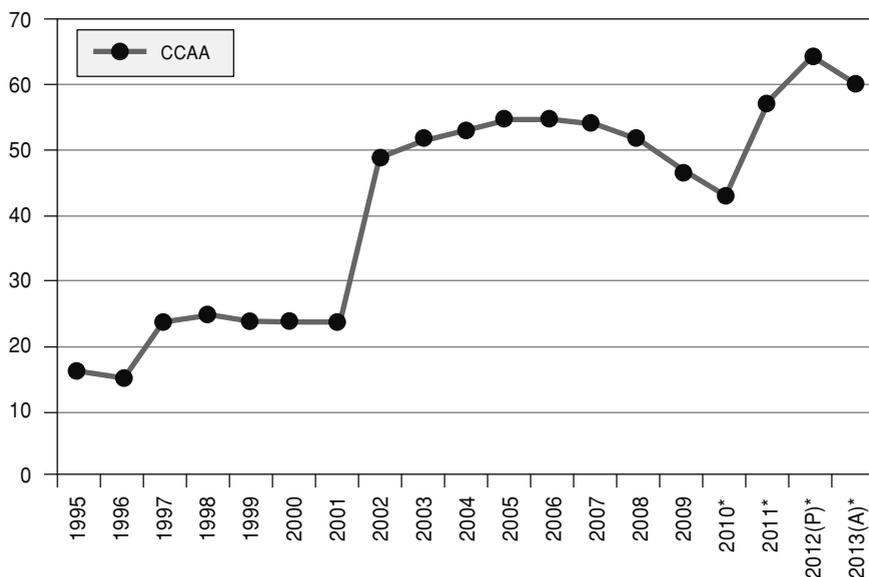
En cuanto al endeudamiento, la distribución de los límites entre la administración central y la autonómica por la normativa de estabilidad presupuestaria es discutible (Fernández Leiceaga, 2013). La atribución de una proporción a las comunidades en línea con el peso del gasto público autonómico sobre el total (Fernández Llera y Monasterio Escudero, 2010) les otorgaría un margen; aunque la asignación entre ellas debería revisarse (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2013).

En relación al sistema tributario, una vez que el espacio impositivo se halla compartido y las comunidades cuentan con capacidad normativa, ¿por qué encomendar esta acción a la administración central en vez de encargarse ellas mismas¹¹? Buena parte de los recursos de que disponen las CCAA proceden ya del sistema impositivo, como muestra el gráfico 7. Cuando los recursos no son suficientes, las administraciones responsables exploran las posibilidades del sistema fiscal. Lo que nos lleva a la discusión sobre la autonomía tributaria, la existencia de una restricción presupuestaria laxa que desincentiva el uso al alza de esa capacidad, la necesidad o no de ampliar los márgenes de actuación o la claridad en la atribución de responsabilidades, aspectos que abordamos más adelante.

¹⁰ Inclusive un poco más, dado que la Administración Central subió los impuestos en 2012 y 2013 más que las CCAA.

¹¹ Analizaremos algunas dificultades que afrontan las comunidades para hacerlo en el apartado cuarto.

Gráfico 7. Ingresos tributarios sobre recursos no financieros
Cifras expresadas en porcentaje



Fuente: IGAE, diversos años. Elaboración propia.

La elasticidad-renta de ingresos y gastos autonómicos

Algunas CCAA aducen que su gasto muestra una rigidez mayor que el de la administración central. La Junta de Andalucía efectúa un análisis de la evolución reciente del gasto en servicios públicos esenciales en comparación con el conjunto de las operaciones no financieras para todas las comunidades autónomas entre 2007 y 2011 del que concluye que aquél presenta un mayor crecimiento (2007-2009) y una menor reducción (2009-2011). La Xunta de Galicia ofrece un argumento adicional, al indicar que las necesidades autonómicas de gasto están más directamente ligadas a la dinámica demográfica. El gasto de la administración central, el elemento comparativo implícito, se centraría en mayor medida en bienes públicos puros, menos dependientes de las oscilaciones del volumen de población. Un argumento que puede aplicarse a la defensa o a los servicios generales de la administración, aunque más difícilmente a la justicia o la seguridad.

Si atendemos a la comparación del ajuste experimentado por los distintos niveles de la administración en los gastos que desarrollan sus funciones propias entre 2007 y 2013, efectivamente comprobamos una intensidad mayor de la administración autonómica, sobre todo en la remuneración de asalariados, que es el componente económico fundamental de los servicios esenciales¹².

¹² No debemos concluir tampoco que ello se debe a que su gasto es más flexible, sino que las presiones y restricciones han sido mayores que en la administración central, que tiene su ajuste por hacer.

Tabla 1. Empleo de los recursos por la Administración Central y las Autonómicas en 2012

Valores en números índice (2007 = 100)

	AC	CCAA
EMPLEOS NO FINANCIEROS (ENF)	118,68	101,05
ENF NETOS DE TRANSFERENCIAS	126,56	98,01
EMPLEOS CORRIENTES	128,68	114,03
Remuneración de asalariados	112,05	106,42
Consumos intermedios	92,72	103,65
Subvenciones	168,44	78,55
Rentas de la propiedad	218,69	289,01
EMPLEOS DE CAPITAL	59,50	36,20

Fuente: IGAE, diversos años. Elaboración propia.

Las CCAA también aducen que los tributos cedidos tradicionales son muy sensibles a la coyuntura (en particular, Generalitat de Cataluña y Junta de Castilla-La Mancha). La Generalitat de Cataluña efectúa un análisis muy completo de los tributos cedidos no compartidos, con dos conclusiones principales. Primero, la recaudación ha caído a partir del 2009 sobre todo en Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídico Documentados (ITP y AJD) y Sucesiones y Donaciones (ISD). Sin duda, el ITP y AJD es muy sensible al ciclo inmobiliario; y la valoración de las viviendas, o de los inmuebles en los que radica un negocio ha caído en estos años, reduciendo la base imponible también en ISD. Pero la recaudación se ve afectada por el ejercicio de la capacidad normativa, ha supuesto en general un aumento de tipos en ITP y AJD; y una reducción de tarifas y nuevas bonificaciones y exenciones en ISD, aunque con carácter muy desigual.

La segunda conclusión es que la abrupta inversión de la coyuntura ha modificado la relación habitual entre la recaudación normativa y la real. Durante los años de intensa expansión económica la recaudación normativa había estado por debajo, suponiendo un plus de financiación, muy desigual por regiones, pero que compensaba precisamente a aquellas en las que más crecían las necesidades de gasto. La Generalitat de Cataluña calcula que mientras en 2009 la recaudación normativa fue un 98,1% de la real, en sólo dos años ascendió al 104,2%. La determinación de la recaudación normativa en los tributos cedidos (arts. 3 y 19.4 de la Ley 22/2009) no refleja bien la dinámica de las bases imponibles de los impuestos (De la Fuente, 2012).

Esta disfunción entre la evolución de la recaudación normativa y de la recaudación real priva de recursos a las comunidades en el peor momento (véanse los

documentos de Gobierno de Asturias, Xunta de Galicia, Gobierno de Extremadura o Gobierno de La Rioja). Merece la pena introducir criterios más precisos y ajustados para establecer un punto de partida aceptable de recaudación normativa por impuestos cedidos tradicionales que mida su capacidad fiscal a esfuerzo homogéneo, así como para determinar su evolución ajustándola a la de las bases imponibles de cada tributo. En cambio, no parece posible evitar el efecto que la oscilación cíclica de la recaudación de algunos impuestos cedidos tradicionales introduce en las cuentas autonómicas. El ITP y AJD y el ISD suponen apenas en 2012 un 10% de la capacidad fiscal de las comunidades de régimen común y un porcentaje menor aún de la financiación del modelo. Prescindir de esos tributos en la financiación autonómica supondría reducir considerablemente la autonomía financiera de las mismas, pues es donde más han ejercido su capacidad normativa.

La inestabilidad dinámica derivada del método de ingresos a cuenta y liquidaciones

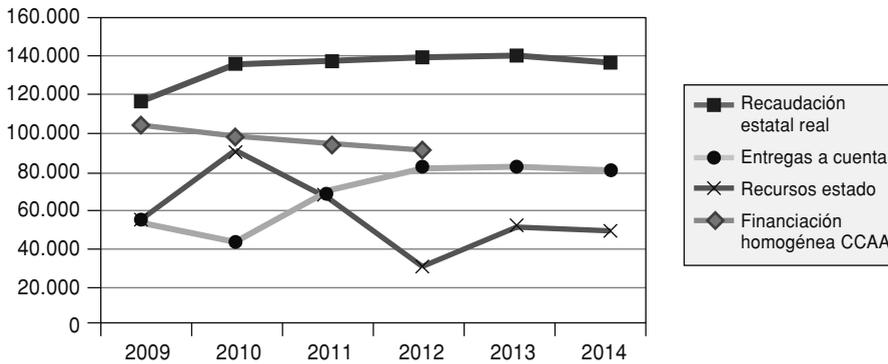
Hemos indicado ya que la mejora de la estabilidad del sistema forma parte de los objetivos de la reforma de 2009, y que se encomienda este resultado al incremento de la participación en los impuestos compartidos. Sin embargo, el sistema de entregas a cuenta con liquidación posterior puede funcionar como un elemento de inestabilidad si las previsiones de recaudación están desajustadas (Gobierno de Canarias, Gobierno de Castilla La Mancha, Generalitat de Cataluña o Xunta de Galicia).

Con carácter general (art. 11 de la Ley 22/2009) las entregas a cuenta dependen de las previsiones establecidas en los presupuestos generales del Estado. Para un año determinado, una comunidad autónoma de régimen común recibirá (en términos de caja) una cantidad como entrega a cuenta de los rendimientos en ese ejercicio de los instrumentos antes indicados, además de los importes de los fondos de convergencia y de las liquidaciones de los instrumentos antes relacionados correspondientes al ejercicio $t-2$.

En consecuencia, los ingresos en términos de devengo no necesariamente coinciden con los de caja. En condiciones de normalidad este sistema reduce la disposición de tesorería de las CCAA, al ser los anticipos estructuralmente menores que los resultados. Además, en el IRPF los cambios normativos de las CCAA tienen una repercusión diferida en términos de caja. Pero cuando los errores de previsión son mayores y discontinuos, como ha sucedido en el periodo 2009-2010 (gráfico 8), las repercusiones son mayores. Los errores de previsión tienen efectos dos años más tarde, en sentido inverso, con un movimiento de flujo y reflujo. Además, estos efectos están desigualmente repartidos por CCAA, afectando en mayor medida a Baleares, Madrid y Cataluña, que se financian en mayor medida con recursos propios.

Gráfico 8. Entregas a cuenta y liquidaciones

Cifras en millones de euros corrientes



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Diversos años. Elaboración propia

¿La subida del iva debería beneficiar financieramente también a las CCAA?

La administración central ha reaccionado contra la reducción de ingresos tributarios por la crisis económica aprobando modificaciones normativas en los impuestos compartidos (IRPF, IVA, Impuesto sobre el tabaco), con cierto impacto en la recaudación. En el IVA y en el Impuesto sobre el tabaco ha tenido lugar una notable elevación de tipos. La Generalitat de Cataluña estima un incremento de un 6% anual de la recaudación central en el IRPF y sólo de un 0,8% en la autonómica. En el IVA el impacto de los cambios incluso podría haber sido mayor. Si bien en el primer caso las CCAA cuentan también con capacidad normativa, no sucede lo mismo en el IVA. La administración central distribuye al 50% la recaudación obtenida por el incremento de tipos, manteniendo así formalmente el porcentaje de cesión, pero aplica de forma automática un ajuste en el Fondo de Suficiencia Global, garantizando la neutralidad en el año base. El ajuste ascendió en el ejercicio 2012 a 752,5 millones de euros (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014)¹³.

Algunas comunidades autónomas (Junta de Andalucía, Gobierno de Cantabria, Gobierno de Extremadura, Comunidad de Madrid o Generalitat de Valencia, entre otras) aducen que el incremento en los tipos del IVA o de los Impuestos Especiales que ha decidido la administración central en estos años debería compartirse. La Comunidad de Madrid calcula que los porcentajes efectivos de cesión en el IVA e impuestos especiales afectados por la revisión de tipos están notablemente por debajo de los que establece la Ley 22/2009. El restablecimiento de la distribución vertical prevista en la norma aportaría más recursos a las comunidades. La Generalitat de

¹³ Aún mayor con el Impuesto sobre Labores del Tabaco. Las cifras oscilan notablemente entre ejercicios.

Valencia señala que al coste financiero directo de la norma se une el coste para las comunidades de la disminución del consumo; y que el impacto político es compartido, por cuanto los ciudadanos son cada vez más conscientes de que los impuestos indirectos también son autonómicos.

Esta propuesta no está exenta de problemas. Primero, la perceptibilidad de la implicación de las autonomías en la gestión de los impuestos está lejos de ser general (véase López Laborda y Rodrigo, 2014; Herrero, Goenaga y Ruiz Huerta, 2015). Y segundo, la administración central está aplicando la norma y existe un argumento claro a favor de ello: la administración que adopta las decisiones y arrostra las consecuencias de solicitar los recursos adicionales a los ciudadanos debe ser la destinataria de los mismos. Muy probablemente, las CCAA hubiesen protestado si la administración central hubiese bajado los tipos del IVA sin compensarlo con un incremento de la dotación del Fondo de Suficiencia Global.

Dicho lo anterior, es cierto que el IVA no es un recurso del que dispongan las comunidades cuando lo necesiten para lograr la suficiencia. Es una forma particular de determinar un flujo de transferencias de la administración central a las comunidades de régimen común. De querer ampliar el espacio fiscal autonómico sería preciso que, como sucede en otros tributos, las comunidades pudiesen tomar decisiones, y que ello fuese perceptible para los ciudadanos. El ejemplo alemán enseña la compatibilidad del mantenimiento de tipos comunes en el espacio fiscal español con la corresponsabilidad fiscal conjunta de los gobiernos subcentrales.

3. Las dificultades con la equidad horizontal

Ya hemos visto que uno de los objetivos declarados de la Ley 22/2009 es la mejora de la equidad horizontal, es decir, la distribución más igualitaria de los recursos disponibles entre las comunidades ¿Qué opinión les merece el resultado final? ¿Produce el modelo un resultado equitativo?

La comparación con los resultados de los territorios forales

Una primera objeción de la práctica totalidad de las comunidades al modelo nace de su comparación con los resultados de la financiación de los territorios forales de Navarra y el País Vasco. La Junta de Castilla y León defiende que la asimetría provocada por la coexistencia del modelo común con el foral sería plenamente constitucional, al estar amparada en las Disposiciones Adicionales de la Constitución de 1978. Pero los arts. 138 y 139 de la misma impiden la aparición de privilegios entre españoles en función del territorio, y, sin embargo, la aplicación del modelo foral provoca una sobrefinanciación muy notable de esas dos comunidades; por compleja y siempre discutible que resulte su cuantificación precisa (Zubiri, 2015; Zabalza y López Laborda, 2014). Por su parte, el Gobierno de Cantabria subraya la superior capacidad normativa de las comunidades forales, y específicamente en el Impuesto de Socie-

dades, como uno de los efectos más perniciosos de la asimetría en los modelos. La actualización del cupo que propone el Gobierno de Asturias permitiría eliminar esta fuente de inequidad sin necesidad de equiparar los mecanismos de ambos sistemas.

La equidad en el modelo común. ¿Hacia un reforzamiento de la ordinalidad?

La fortaleza del principio de equidad horizontal como referencia en el modelo común es subrayada por el hecho de que ninguna comunidad efectúe una crítica frontal al sistema de reparto atendiendo a las necesidades de gasto o pretenda sustituirlo al completo por un esquema alternativo. La tensión se establece en el grado de intensidad que debe tener el respeto a la equidad horizontal así definida, pero no en su negación. La Comunidad de Madrid aduce una «solidaridad excesiva» y calcula que su aportación a la nivelación es del 80% del total; la Generalitat de Cataluña habla de «sobrenivelación», por el efecto del FSG y los Fondos de Convergencia.

Detrás de estas dos evaluaciones está un criterio común: no debe alterarse, por obra de los mecanismos de nivelación, el orden de las comunidades en términos de la capacidad fiscal por habitante (principio de ordinalidad). La Comunidad de Madrid entiende que los ciudadanos que aportan más al sistema, agrupados territorialmente, no deben recibir menos recursos para los servicios públicos y que ésta es la posición que mantiene el Tribunal Constitucional (STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, FJ 134). Para ilustrar cuán lejos está el modelo actual de este resultado compara las pérdidas o ganancias de posición en el orden de las CCAA por capacidad fiscal y por financiación por habitante después de la aplicación de los mecanismos de nivelación.

Implícitamente, Madrid y Cataluña defienden un modelo en el que sólo tendríamos dos componentes, la capacidad tributaria autónoma, en el porcentaje de la recaudación normativa de los tributos cedidos o compartidos que se determine; y un Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, nutrido con el porcentaje restante y, en todo caso, con fondos adicionales aportados por la administración del Estado. La asignación de recursos a uno u otro componente tendría que garantizar el cumplimiento del principio de ordinalidad, de forma que las comunidades con mayor capacidad tributaria recibiesen más fondos por habitante ajustado¹⁴. La atención a las necesidades de gasto encuentra aquí no sólo un límite técnico sino un principio antitético de asignación de recursos, que cuando se hace efectivo provoca indeterminación de resultados (véase Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2014). Las Comunidades de Castilla-La Mancha y Galicia, en cambio, critican la nivelación parcial y abogan por un modelo en el que las necesidades de gasto sean la única referencia para

¹⁴ Tanto la Comunidad de Madrid como la Generalitat de Cataluña consideran que esa sobrenivelación anula los incentivos para una gestión responsable de la capacidad tributaria y, por tanto, plantea un problema de eficiencia. Pero al establecerse la capacidad en términos normativos para la asignación de los recursos del modelo esta consideración pierde su fundamento.

la asignación de recursos, lo que supondría la anulación del principio de ordinalidad, pero también del mantenimiento del *statu quo*.

¿Qué hacer con el *statu quo*?

Aunque existen más comunidades beneficiarias (Cantabria, Asturias, Aragón, Extremadura, Castilla León), sólo La Rioja se atreve a una tímida defensa formal de la atención al *statu quo* por ser el mejor indicador del coste de prestación de los servicios¹⁵. Al contrario, la mayoría de las comunidades aboga por priorizar los factores de demanda o coste y, en general, considera que el respeto a un *statu quo* arbitrario impide una mejor aproximación a la equidad horizontal.

Nuestra opinión es que, en términos prácticos y dados la inercia y rigidez en el gasto autonómico, la eliminación de esa suerte de tiranía del *statu quo* podría producirse por medio de una absorción progresiva pero efectiva de las situaciones privilegiadas, a partir de la revisión del modelo de financiación. Un horizonte quinquenal podría ser razonable.

¿Deberían integrarse fondos que hoy están fuera del sistema?

La Generalitat de Cataluña aduce que las transferencias condicionadas del Estado para políticas específicas así como los fondos de desarrollo (FCI y Fondos Europeos) aumentan la inequidad en la asignación de los recursos entre comunidades. Las transferencias condicionadas suponen entre 2009 y 2011 algo menos del 7% de los recursos del modelo de financiación, mientras que los fondos de desarrollo apenas superan el 3,5% del total. En cuanto a las primeras, la Comunidad Valenciana, Murcia, Madrid o Baleares reciben una atención inferior a la media, sin que aparezca a primera vista algún criterio discernible para su distribución¹⁶. En cuanto a los fondos de desarrollo, existe una correlación negativa entre nivel de renta por habitante y la intensidad en la captación, lo cual se corresponde justamente con el objetivo perseguido por los mismos.

Los recursos del modelo de financiación pretenden dotar a las comunidades de la capacidad financiera para prestar servicios a la población. Los fondos de desarrollo, que cuentan con una previsión constitucional en España y una larga tradición en Europa, quieren compensar el déficit de desarrollo que dificulta la convergencia económica de los territorios. La sugerencia implícita en la posición catalana es la eliminación de hecho de los mismos, por considerar que deben formar parte de la financiación básica de los servicios. Más allá del debate sobre su pertinencia o mejora (Fernández Leiceaga, Lago Peñas y Álvarez Corbacho, 2013), nuestra opinión es que

¹⁵ Introduciendo una confusión entre gasto efectivo y coste.

¹⁶ Sería necesario analizar con más profundidad esta cuestión, distinguiendo entre las transferencias ligadas a los servicios de competencia autonómica y las otras.

no deben computarse para determinar la equidad del modelo. Porque no son financiación incondicionada, sino que atienden a la formación de capital en áreas específicas.

¿Otra forma de determinar las necesidades de gasto?

El Gobierno de Asturias considera que el método de población ajustada produce una aproximación tosca a las necesidades de gasto. El Gobierno de Aragón es el que más insiste en la necesidad de una metodología robusta, analizando con detalle la literatura existente y la experiencia internacional. Sin entrar en el debate, debemos señalar la práctica de la federación australiana como una referencia indiscutible en este campo.

¿Otros criterios y otras ponderaciones para el FGSPF?

La revisión del modelo de financiación en 2009 ha venido precedida por una oleada de reformas de los Estatutos de Autonomía. Las comunidades, espoleadas por la estrategia de Cataluña, han querido establecer en un texto de alto rango normativo elementos de refuerzo de sus posiciones relativas, que recogemos en la tabla 2. Muchas de las variables ya forman parte del modelo vigente y otras son formulaciones alternativas de criterios utilizados. Pero hay propuestas novedosas como la dificultad orográfica, el peso del mundo rural, la posición fronteriza respecto a los territorios forales, o los desequilibrios territoriales internos.

Tabla 2. Criterios específicos para la determinación de las necesidades de gasto. Estatutos de autonomía

<i>CCAA</i>	<i>Variables</i>
1. Andalucía	Población real y efectiva protegida
2. Aragón	Estructura territorial (dispersión, densidad)
	Estructura poblacional (envejecimiento)
	Desequilibrios territoriales
3. Islas baleares	Estructura territorial (insularidad)
	Población real efectiva
4. Canarias	Insularidad
5. Cantabria	Dificultad orográfica
	Dispersión demográfica
6. Castilla-La Mancha	Superficie
	Número de municipios

Tabla 2. *(continuación)*

CCAA	Variables
7. Castilla y León	Extensión territorial
	Dispersión
	Baja densidad
	Envejecimiento
8. Cataluña	Población
	Población inmigrante
	Población en situación de exclusión social
	Densidad de población
	Dimensión de los núcleos urbanos
9. Extremadura	Superficie
	Densidad de población
	Envejecimiento
	Nivel de renta
	Población en situación de exclusión social y pobreza
	Peso del mundo rural
	Distancia y tiempo de acceso a los servicios públicos
10. La Rioja	Situación limítrofe respecto a las CCAA forales
11. Comunidad Valenciana	Población

Fuente: Gobierno de Aragón, 2014.

En la revisión del modelo que efectúan las comunidades se ahonda en esta línea con propuestas de criterios y ponderaciones muy diversas, que intentaremos ordenar distinguiendo entre los factores de coste y de demanda¹⁷.

En lo que se refiere a los factores de coste, el modelo vigente tiene en cuenta la insularidad, la superficie y la dispersión. En relación con la insularidad, cabe reflejar sólo la insatisfacción de la comunidad de Baleares con el tratamiento no homogéneo con Canarias y algunas críticas de otras comunidades, como el de Castilla-La Mancha al exceso de ponderación de esta variable. En relación con la superficie y la dispersión, el Gobierno de Aragón y la Junta de Castilla y León consideran que las variables de carácter territorial siguen siendo determinantes para el coste de las políticas de infraestructuras, ordenación del territorio o protección ambiental, pero han perdido peso con cada revisión quinquenal del modelo. El Gobierno de Aragón refuerza esta apreciación concluyendo, a partir de ejercicios econométricos con datos de 2010, que

¹⁷ No incluiremos todas, sino sólo aquellas que consideramos más relevantes o novedosas.

la variable superficie está infraponderada, por cuanto influye en el gasto liquidado en protección y promoción social y actuaciones de carácter económico; afecta tanto al gasto en servicios públicos fundamentales como no fundamentales y por tanto al gasto total. Las estimaciones indican que en media explica el 7% del gasto total liquidado¹⁸.

Por otro lado, Cantabria, Castilla y León y Castilla-La Mancha insisten en la necesidad de reforzar el peso de la dispersión (coincidiendo con Asturias o Galicia) pero también en una reformulación de su medición, que en el modelo vigente depende del número de entidades singulares de población. Cantabria defiende que además habría que tener en cuenta la población de cada una de ellas ponderada por la distancia al lugar donde se presta el servicio: no hacerlo discrimina a Cantabria frente a Asturias o Galicia. Aunque Castilla y León comparte estas conclusiones, el análisis que presenta de los servicios sanitarios, educativos o sociales señala que la dispersión de la población eleva el coste de los servicios públicos al aumentar el número de unidades de prestación de servicios (zonas sanitarias básicas, centros de salud, unidades escolares en los tramos obligatorios, unidades de servicios sociales), que tienen costes fijos relevantes. Las deseconomías de escala (mayor número de instalaciones, más personal contratado por población de referencia, etc.) elevan los costes unitarios. Además, habría que incluir los gastos relacionados con el desplazamiento de la población, cuando, como en el transporte escolar para la educación primaria, son asumidos por el presupuesto público¹⁹. Los indicadores propuestos por Cantabria aproximan mejor los costes privados de la dispersión, al medir el esfuerzo de desplazamiento.

Entre las nuevas variables propuestas destacan la ultraperifericidad, las deseconomías de escala y los niveles de precios diferenciales.

La ultraperifericidad de Canarias sería el resultado de combinar la lejanía de los centros de desarrollo, la insularidad, la superficie reducida y la orografía complicada, un clima adverso y una especialización productiva muy acusada. La comunidad canaria padece una «doble insularidad», que fragmenta aún más la población. Sin embargo, buena parte de los efectos adversos de la ultraperifericidad se ejercen sobre las actividades productivas privadas o sobre las condiciones de vida. Para los servicios públicos de competencia autonómica el gobierno canario concluye que los efectos evaluables sobre el gasto público son de elevada magnitud (un 18,8% del valor añadido bruto público), aunque no aclara en qué medida estos costes se superponen con los de insularidad, que ya son tratados por el modelo de una forma que recoge la condición periférica de Canarias.

El Gobierno de Asturias, el Gobierno de Cantabria y el Gobierno de La Rioja aducen la existencia de costes fijos relevantes. Asturias se atreve a cuantificar este efecto en un mínimo de un 1% del coste total. Cantabria analiza los efectos de este factor por función de gasto, indicando que en la sanidad el incremento de coste es

¹⁸ El informe del Gobierno de Aragón indica que existe también una buena estimación con la variable dispersión.

¹⁹ En el caso del transporte escolar, por ejemplo, el gasto está asociado a la distancia pero no tanto al número de habitantes del núcleo, por la existencia de fuertes costes fijos. Pero el principal coste es el incremento en el número de unidades escolares, que reduce la distancia necesaria.

de un 20%²⁰. No aparece en ningún informe la existencia de costes fijos ligados al aparato de gobierno o administrativo, cuando en este ámbito las economías de escala son notables, de acuerdo con otros estudios.

Por último, Cataluña defiende que el diferencial de precios podría ajustar las diferencias en el coste de prestación de los servicios públicos. Las diferencias en el poder de compra reproducen, con algunas variaciones, el nivel relativo de renta por habitante de las comunidades autónomas. Cuando el indicador relativo de precios se aplica al índice de necesidades (población ajustada) eleva las necesidades de las comunidades autónomas de mayor renta y reduce las que están en situación inversa. La tabla 3 recogería el efecto estimado por la Generalitat: la dispersión de resultados en términos de financiación por habitante sería mayor que el reflejado comúnmente.

Tabla 3. Índices relativos de poder de compra y financiación por habitante

CCAA	1	2	3
Cataluña	109,3	99,4	90,94
Galicia	97,7	110,9	113,51
Andalucía	97,2	93,9	96,60
Principado de Asturias	100,2	112,6	112,38
Cantabria	97,3	124,4	127,85
La Rioja	109,3	120,7	110,43
Región de Murcia	99,5	93,1	93,57
Comunidad Valenciana	100,9	93,6	92,77
Aragón	96,6	116,3	120,39
Castilla-La Mancha	89,9	103,4	115,02
Canarias	85,9	88,3	102,79
Extremadura	87,5	114,5	130,86
Baleares	105,5	100,8	95,55
Madrid	104,9	95,4	90,94
Castilla y León	94,4	116,3	123,20
CCAA	100	100	100
Desviación típica		11,57	13,99

Notas: 1. Índice relativo de poder de compra, 2011, CCAA de régimen común = 100. 2. Financiación por habitante final en términos homogéneos, 2011, CCAA de régimen común = 100. 3. *Idem*, aplicando el índice relativo de poder de compra.

Fuente: Generalitat de Cataluña, 2014. Elaboración propia.

²⁰ Cantabria también aduce un sobrecoste educativo pero está más vinculado a la dispersión.

En lo que se refiere a los factores de demanda, los diversos modelos de determinación de las necesidades de gasto que han formado parte del sistema de financiación autonómica, incluido el de 2009, han tenido siempre al volumen de población como variable central. Esta preeminencia no evita que algunas comunidades, como Cataluña y Valencia, propongan que la población sea la única variable a tener en cuenta, tanto por la mayor claridad²¹ como porque consideran dudoso que la ponderación parcial de diversos tramos de población permita aproximarse mejor a las necesidades autonómicas de gasto. No obstante, parece poco discutible que la población en edad escolar sea un mejor indicador de la demanda de educación que la población en su conjunto, que la población mayor de sesenta y cinco años concentre el gasto de los servicios sociales y que exista una gran variabilidad en la demanda de servicios sanitarios a lo largo del ciclo vital.

Otras aportaciones representarían mejoras marginales respecto al modelo existente, al proponer una determinación más fina de la población realmente demandante en cada servicio o una ponderación más adecuada de la intensidad con la que un grupo de edad determinado solicita un servicio: la consideración de la población en edad universitaria (Gobierno de Canarias); la exclusión de los ciudadanos cubiertos por mutualidades y no por el sistema sanitario público (Generalitat de Cataluña). En otros casos (Gobierno de Aragón, Junta de Castilla-La Mancha) se establece una relación inversa entre el nivel de renta y el uso de los servicios públicos de responsabilidad autonómica, lo que parece tener una confirmación empírica; o se exige una ponderación mayor para la población de sesenta y cinco años, tanto en servicios sociales como en sanidad (Gobierno de Asturias y Xunta de Galicia)²². Estas comunidades entienden que la prolongación de la esperanza de vida, con una creciente proporción de personas de más de ochenta años, obliga a considerar un tramo adicional de población sobrevenejada, que por su grado de invalidez, muestra una necesidad de atención y cuidados médicos muy superior en media a los individuos de edad inferior.

¿Qué hacer con los fondos de convergencia?

Las CCAA favorecidas por la aplicación del Fondo de Competitividad defienden su existencia, pero critican bien su diseño complejo, de resultados poco previsibles y variables en el tiempo, bien su aplicación práctica. Todas las beneficiarias desearían eliminar los límites en los recursos para cada comunidad, que impiden en la práctica la distribución de la totalidad de los recursos del Fondo cuando no se han cumplido plenamente los objetivos. Al tiempo que algunas comunidades prefieren que el Fondo aproxime la financiación por habitante al índice de capacidad tributaria relativa, otras optan por el establecimiento de un objetivo nítido de igualación de la financiación.

²¹ Aunque podría discutirse si utilizar la población real o la registrada (Gobierno de Canarias, 2014), por la elevada presencia de inmigrantes irregulares en algunos territorios.

²² Lo que no es compartido unánimemente; algunas comunidades (véase Gobierno de Canarias, 2014) abogan por una revisión de la ponderación de los tramos de la población protegida en materia sanitaria que iría justamente en sentido inverso.

La Comunidad Valenciana, acompañada por otras regiones, es muy clara al denunciar la existencia de una asimetría favorable a las comunidades de mayor capacidad tributaria relativa. A título de ejemplo, la Junta de Castilla y León considera que es un elemento distorsionador de la equidad y eleva la arbitrariedad de los resultados de financiación relativa²³.

Por su parte, el Fondo de Cooperación carece de objetivos discernibles en el modelo. Es un puro producto de la negociación, introducido para compensar a las comunidades no receptoras del Fondo de Competitividad con mayor capacidad de presión. Desactiva parte de los efectos de ese instrumento, sobre todo al no computar los recursos recibidos por las comunidades a efectos del cálculo del Fondo de Competitividad (Govern de les Illes Balears) e introduce mayor dispersión en los resultados por habitante (Generalitat de Catalunya). Además su nombre reproduce parcialmente el del instrumento constitucional de solidaridad para el desarrollo (FCI) induciendo a la confusión. De hecho, algunas comunidades (Generalitat de Catalunya) aducen que se están duplicando los objetivos del FCI, aunque, como señalan otras (Junta de Castilla y León y Gobierno de Canarias) los criterios de selección de comunidades, asignación de recursos y destino de los fondos son diferentes. El Fondo de Cooperación es una transferencia incondicionada, que beneficia a las comunidades con menor dinamismo demográfico o renta por habitante inferior a la media.

La recaudación normativa y la real

Un grupo numeroso de comunidades (Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Baleares y Murcia) muestra su insatisfacción con el método de cálculo de la recaudación normativa de los impuestos cedidos tradicionales vigentes²⁴, aunque algunas insisten más en consideraciones de suficiencia y otras de equidad horizontal²⁵. En el ITP y AJD, en el ISD y en los Tributos sobre el Juego, la Ley 22/2009 establece una recaudación teórica, que debiera medir la capacidad de cada región en cada tributo, con la regulación previa al ejercicio de sus potestades normativas y una gestión recaudatoria media. De estar bien calculados esos valores, las decisiones regulatorias y de gestión de cada región afectarían a sus ingresos de una forma directa y justa. Pero la lectura de la norma permite percatarse del carácter sumamente arbitrario de estos cálculos, así como de la desvinculación entre la evolución de los valores normativos y las bases tributarias regionales. Las comunidades denuncian, con razón, que la dependencia de algunos de estos tributos del ciclo inmo-

²³ El Informe del Gobierno de Canarias (2014) critica adicionalmente que los recursos REF sean contemplados para determinar la inclusión de la región entre las beneficiarias del Fondo de Competitividad, cuando no sucede para el resto de los instrumentos.

²⁴ En los impuestos cedidos sujetos a liquidación así como en el IDMD e IVMH, de gestión por la administración tributaria central, la recaudación normativa está bien calculada. El Impuesto sobre el Patrimonio estaba anulado en la práctica.

²⁵ También la Generalitat de Catalunya (2014) y el Gobierno de Asturias defienden la necesidad de revisar los índices de imputación regional de IVA e Impuestos Especiales, pues no reflejarían el consumo real sujeto a gravamen y su determinación tendría una opacidad excesiva.

biliario, bien directamente en el ITP y AJD o bien a través de la evolución de los precios de las propiedades inmobiliarias en el ISD, reduce sustancialmente la suficiencia de las haciendas regionales en los últimos años. Pero, además, esta reducción de la financiación no se produce de forma homogénea en todas las regiones, planteando problemas de equidad horizontal.

4. La débil autonomía financiera y la discutida lealtad institucional

Dos aspectos en los que el consenso es mayor es la consideración de que la autonomía tributaria sigue siendo reducida y de que la administración del Estado ha incumplido reiteradamente con el principio de la lealtad institucional tanto en la vertiente de los ingresos como, sobre todo, de los gastos.

Autonomía financiera

El cambio de modelo en 2009 pretendió incrementar la autonomía y corresponsabilidad regional, con el aumento del porcentaje de cesión de los tributos compartidos y una mayor capacidad normativa de las haciendas regionales, sobre todo en el IRPF. Además, se produce algún avance en materia de colaboración de administraciones tributarias (lo que es valorado muy positivamente y especialmente por la Xunta de Galicia) y la apertura de la posibilidad de delegar en las comunidades autónomas la revisión en vía administrativa de sus actos de gestión. Sin duda, cambios en la buena dirección.

No obstante, las comunidades están descontentas. La autonomía financiera debería hacer posibles tres objetivos (Generalitat Valenciana): alcanzar el volumen y composición de ingresos que cada hacienda establezca; dotar de visibilidad ante los ciudadanos a las decisiones tributarias, para que éstos puedan ejercer con información su función de control; establecer las medidas de política fiscal consideradas oportunas, por su incidencia en la equidad, el crecimiento u otros fines.

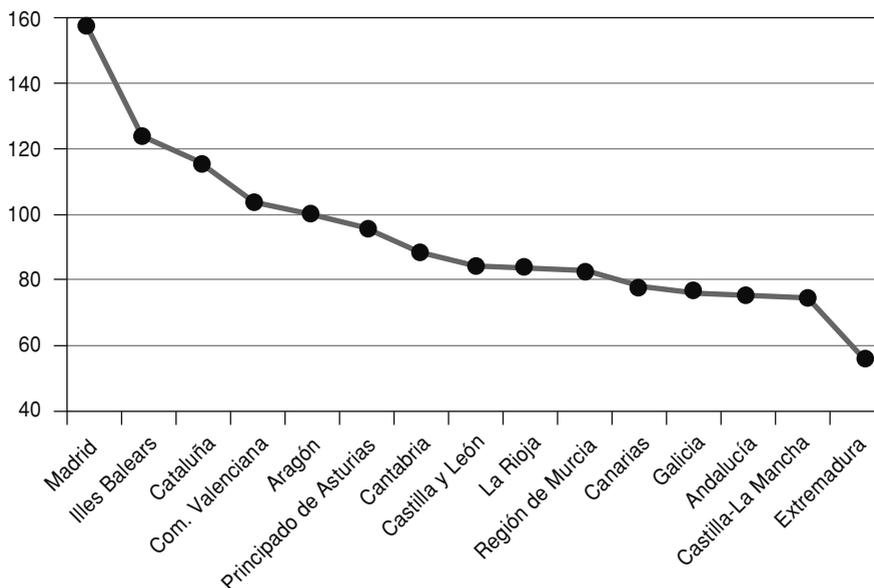
A priori existe algún avance en el primer objetivo. Los ingresos tributarios de las comunidades suponen el 82% de los recursos totales del modelo en 2011 (Junta de Andalucía), aunque con los tributos con capacidad normativa el porcentaje se reduce al 55%, aun con un aumento notable desde los resultados del modelo de 2001 (45%). Pero en los impuestos indirectos la experiencia de estos últimos años ha enseñado a las comunidades que aunque exista una cesión parcial del rendimiento, el manejo de la capacidad normativa corresponde en exclusiva al Estado. Esta situación coloca en desventaja a las comunidades frente a los territorios forales, lo que es especialmente significativo para las regiones limítrofes. Y conduce a algunas a preguntarse si tiene sentido seguir manteniendo participaciones territorializadas en impuestos indirectos, si no otorgan flexibilidad en el manejo del sistema impositivo (Gobierno de Asturias).

Además, las diferencias en la autonomía tributaria son muy intensas entre comunidades, como vemos en el gráfico 9, con Extremadura en un extremo y Madrid en

Gráfico 9. Autonomía financiera relativa de las CCAA de régimen común

Porcentaje de recaudación de los recursos tributarios con capacidad normativa sobre el conjunto de los recursos. Media de las comunidades de régimen común = 100

Año 2011



Fuente: Junta de Andalucía, 2014. Elaboración propia.

el otro. Ello conduce a que la utilización de la capacidad normativa produzca resultados recaudatorios bien diferentes entre territorios. Madrid, sobre todo, Baleares y Cataluña cuentan con mayor flexibilidad para la captación de ingresos adicionales²⁶.

Algunas CCAA, como la valenciana, cuestionan que incluso en el IRPF la mayor capacidad normativa formal que la Ley 22/2009 ha introducido tenga importancia práctica, por cuanto las modificaciones que introduce la administración del Estado reducen el margen de actuación efectiva de las autonomías. Además, el sistema de entregas a cuenta con liquidación produce un retardo considerable en la entrada de los rendimientos adicionales que puedan obtener las haciendas autonómicas por un incremento de los tipos en el IRPF.

Por estos motivos, la capacidad normativa otorgada a las comunidades sólo puede ejercerse con plenitud en algunos impuestos cedidos tradicionales. La Generalitat de Cataluña recoge con detalle el notable uso que las diversas comunidades han hecho de su capacidad normativa en cada tributo, configurándose dos grupos de

²⁶ Aunque, sin duda, esta mayor flexibilidad está en parte compensada por la capacidad de otras autonomías para reducir tipos o establecer bonificaciones fiscales (rédito político) con escasa incidencia en su recaudación.

comunidades en función de la intensidad de su presión fiscal: aquellas que tienen una presión fiscal superior al promedio (Cataluña, Andalucía, Asturias, Cantabria, Galicia, Aragón, Murcia, Extremadura) y las que han reducido los impuestos (Madrid, Comunidad Valenciana, La Rioja, Canarias, Castilla y León). El Govern de les Illes Balears calcula que, dejando al margen el IRPF, el espacio tributario propio con capacidad normativa se ha reducido entre 2007 y 2011 de forma significativa, por el deterioro de las bases tributarias de los impuestos cedidos y la supresión *de facto* del impuesto sobre el Patrimonio.

Además, subsiste la escasa perceptibilidad por los ciudadanos de las acciones de la hacienda regional en materia tributaria, al ser asumida por la AEAT la gestión en los principales tributos. (Laborda y Rodrigo, 2014; Herrero, Goenaga y Ruiz Huerta, 2015), lo que convierte en escasamente responsables a las haciendas autonómicas. Mejorar la percepción de la responsabilidad tributaria es uno de los principales retos del sistema de financiación en los próximos años (Lago Peñas y Martínez Vázquez, 2015).

Destaquemos también que algunas comunidades (singularmente Castilla-La Mancha) están preocupadas por la competencia fiscal espuria, no sólo de las haciendas forales sino también dentro del territorio común. Si hay niveles de financiación injustamente diversos la competencia fiscal se distorsiona y los resultados se adulteran. Cuando en una comunidad coinciden una financiación comparativamente insuficiente y una baja capacidad tributaria, el esfuerzo necesario para compensar aquélla es insostenible. Asturias aduce que la movilidad de los ciudadanos por motivos fiscales es indeseable, al no aportar mayor riqueza al conjunto de la sociedad, y aboga por el establecimiento de límites al ejercicio de la capacidad normativa para limitar la competencia. Seguramente de lo que se trata es de limitar los desplazamientos de residencia ficticios por motivos fiscales para lo que resulta obligado mejorar la definición de los puntos de conexión en algunos impuestos, como el ISD.

Lealtad institucional

El principio de lealtad institucional figuraba ya en la LOFCA, desde su modificación del año 2001, debiendo instrumentarse al finalizar cada quinquenio. Por acuerdo del CPFF (2003) estaba previsto un Grupo de Trabajo sobre esta cuestión pero, aunque se constituyó, no produjo ningún resultado. En la reforma del modelo en 2009 (Disposición Adicional sexta de la Ley 22/2009) se ha ratificado el principio, aunque con una ambigua redacción que obliga sólo a valorar quinquenalmente los efectos de los cambios normativos estatales sobre los ingresos y los gastos de las comunidades. También se hace borrón y cuenta nueva de lo sucedido hasta 2009.

Por tanto, en 2014 debieran evaluarse los cambios en los ingresos y gastos de las comunidades producidos por las modificaciones en la normativa estatal desde 2009, a efectos de compensarlas para dar cumplimiento al principio de lealtad constitucional. Una amplia mayoría de las autonomías considera que existe una notable minoración

de sus recursos por incrementos del gasto, siendo Galicia la que recoge de forma más sistemática las normas correspondientes. En general, el incumplimiento de las previsiones de la llamada Ley de la dependencia, los cambios en la normativa sanitaria (régimen de pensiones de los nuevos funcionarios, compensación parcial de los desplazados), educativa (la reducción de la cuantía de las becas de estudio, con la previsión de aportación de las comunidades) o municipal (con los efectos de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local) se repiten en los textos aportados por las comunidades. También se señala que los nuevos tipos de IVA suponen mayor gasto para las administraciones autonómicas.

En cuanto a los ingresos, algunas comunidades (Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid) señalan una notable incidencia. La Junta de Andalucía recoge hasta 64 modificaciones normativas, procedentes de 21 leyes o decretos, que afectan a la baja a la recaudación sobre todo en el IRPF pero también en el resto de los impuestos cedidos a las comunidades autónomas. La Comunidad de Madrid insiste en la asimetría que introdujo en las modificaciones tributarias el apartado segundo de la Disposición Adicional 6.^a y el art. 21 de la Ley 22/2009: mientras la subida de tipos en el IVA o en el Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco son trasladadas de oficio y directamente a los recursos de las comunidades mediante ajuste en el FGSPF y en el FSG, un cambio similar a la baja —como la exención de las operaciones societarias en el ITP y AJD— debe esperar a la revisión quinquenal para ser considerada. Además, como apunta la Junta de Andalucía, esa revisión de oficio sólo es neutral en el año que se practica pero nada garantiza que lo siga siendo en el futuro, pues su actualización dependerá del ITE general y no de la evolución de la recaudación de la figura tributaria específica que fue revisada.

5. Conclusiones: los cambios que gozan de mayor consenso potencial

La profunda y larga crisis, con sus devastadoras implicaciones para las finanzas públicas, ha supuesto un choque de madurez para las haciendas autonómicas. No parece realista la continuidad de la expectativa de una restricción presupuestaria laxa o de un rescate programado, cada cinco años, con la revisión del modelo vigente en cada momento.

El modelo que nazca de la revisión del actual es sumamente improbable que contemple una garantía de suficiencia que aisle las finanzas regionales de su desempeño económico. Será también, como los anteriores, de distribución de recursos. Y contará con una asignación de bases tributarias a cada comunidad acompañada de transferencias de nivelación para mejorar la equidad. Todas las comunidades reclaman una mejora de la suficiencia. Pero esto sólo podrá hacerse realidad mediante un reparto más adecuado de las bases tributarias y de los límites del endeudamiento entre niveles de la administración; y si las regiones, como en general demandan, cuentan con una capacidad normativa de mayor extensión y profundidad.

Las comunidades también desean reforzar la estabilidad de las finanzas autonómicas. Un cumplimiento más cuidadoso de la regla de gasto (Fernández Leiceaga, 2013) o la puesta en marcha de un instrumento de seguro contra las coyunturas desfavorables, al estilo de los «*rainy-day-funds*» que ya funcionan en otras latitudes (Lago Peñas y Martínez Vázquez, 2015), son condiciones necesarias para la estabilidad de las finanzas autonómicas. Pero ésta también progresaría de proceder a una revisión de los valores normativos de los tributos cedidos tradicionales y del esquema de entregas a cuenta con liquidación posterior, reforma en la que la coincidencia de las comunidades es elevada. Es preciso emprender, por medio de una comisión técnica dependiente del CPFF, un análisis de los valores normativos de cada tributo y comunidad autónoma en términos homogéneos, que sirva de base para la determinación de la financiación inicial del nuevo modelo de financiación; así como vincular de forma más ajustada los criterios de evolución de la misma a las bases tributarias regionales, independientes de las decisiones de cada gobierno autónomo (De la Fuente, 2013). Para el sistema de entregas a cuenta se trata en realidad de utilizar la mejor información disponible sobre la dinámica de la recaudación tributaria estatal real (sin detraer los recursos entregados a las comunidades) y de efectuar previsiones técnicamente razonables, para lo que sería de ayuda encargarlas a servicios independientes del Gobierno. En estas condiciones sería sensato que las entregas incluyesen el 100% de los recursos previstos.

Desde la perspectiva de la equidad, la propuesta que genera mayor consenso es externa al modelo: promover la absorción progresiva de las diferencias entre el rendimiento del modelo foral y común, por medio de un nuevo cálculo del cupo vasco y navarro. Esta convergencia, aún dilatada en el tiempo, permitiría incrementar ligeramente la suficiencia de las haciendas comunes.

La reforma ha de afrontar el debate sobre el grado de nivelación deseable, punto sobre el que las posiciones de las comunidades son claramente divergentes. En cambio, sí existe un acuerdo amplio sobre la disfunción que el Fondo de Suficiencia Global y los Fondos de Convergencia introducen en el sistema de asignación de recursos. A nuestro juicio, los fondos así liberados debieran nutrir el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, convertido en el elemento central del sistema. Es opinión mayoritaria entre las CCAA que este instrumento debería ser objeto de una revisión para ajustarlo con mayor fidelidad a las necesidades regionales de gasto. El esquema institucional australiano, en el que el elemento central es una agencia técnica independiente (que en nuestro sistema político podría depender de un Senado reformado) es una referencia válida. El sistema de cálculo y asignación tendría que ser integral —incluyendo también las inversiones necesarias para la prestación de los servicios—, debería facilitar la autonomía de gasto de las comunidades y tendría que evitar su comportamiento estratégico. La agencia independiente sería la encargada de pilotar el sistema una vez puesto en marcha.

No existe una demanda generalizada de incorporar al sistema los fondos de desarrollo o las transferencias condicionadas. Pero, en cambio, parece necesario garantizar que éstas no distorsionen los resultados del modelo entregando recursos de forma discrecional a las comunidades que sirvan para financiar servicios públicos au-

tonómicos. Por ello serían sólo aceptables para competencias no homogéneas, competencias delegadas por el gobierno central o por procedimientos de concurrencia competitiva o de distribución objetiva pactada con las comunidades. La supervisión de estas condiciones debiera encomendarse a algún mecanismo institucional con participación regional.

Esta solución debiera permitir también vigilar el cumplimiento del principio de lealtad institucional. La eliminación de la asimetría en el tratamiento excepcional de los cambios en el IVA o Impuestos especiales permitiría avanzar en la vía de una aplicación inmediata de los mecanismos de compensación a las comunidades de los cambios en la normativa tributaria que les afecta, pero también en la incorporación obligatoria de una estimación de los efectos de las normas que elevan su gasto, incluyendo las cantidades a consolidar en el modelo de financiación en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente.

Referencias

- Consejo de Política Fiscal y Financiera (2014), *Informe Global sobre los Estudios presentados por las Comunidades Autónomas de Régimen Común y las 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*, marzo.
- De la Fuente, A. (2012): *El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: Un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010*, Instituto de Análisis Económico (CSIC), Barcelona.
- 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: 213-62.
- Fernández Leiceaga, X. (2013): «La nueva normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y las comunidades autónomas», en Lago Peñas, S., y Martínez Vázquez, J. (dirs.), *Consolidación fiscal en España. El papel de las comunidades autónomas y los municipios (experiencias, retos, y desafíos)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Fernández Leiceaga, X., y Lago Peñas, S. (2013): «Sobre el reparto de los derechos de déficit entre comunidades autónomas: una propuesta alternativa», *Revista de Economía Aplicada*, 63, 117-136.
- Fernández Leiceaga, X.; Álvarez Corbacho, X., y Lago Peñas, S. (2013): «El Fondo de Compensación Interterritorial. Análisis y propuestas de reforma», *MPRA Working Paper*, 51107.
- Fernández Llera, R., y Monasterio Escudero, C. (2010): «Objetivos presupuestarios, ciclo económico y descentralización en España», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de trabajo* 10/10.
- Herrero, A.; Goenaga, M., y Ruiz-Huerta, J. (2015): «Finanzas autonómicas: visibilidad, transparencia y atribución de responsabilidades», *Papeles de Economía Española*, 143, en prensa.
- Intervención General de la Administración del Estado, *Contabilidad Nacional. Operaciones no financieras del sector Administraciones Públicas y sus subsectores*, varios años.
- Lago Peñas, S., y Fernández Leiceaga, X. (2013): «Las finanzas autonómicas: expansión y crisis, 2002-2012», *Papeles de Economía Española*, 138, 129-146.
- Lago Peñas, S., y Fernández Leiceaga, X. (2014): «Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado», *Cuadernos de Información Económica*, 238, 77-86.

- Lago Peñas, S., y Martínez-Vázquez, J. (2015): «¿*Quo vadis?* El sistema de financiación autonómico y perspectivas de cambio», *Papeles de Economía Española*, 143, en prensa.
- López Laborda, J., y Rodrigo, F. (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*, de próxima publicación.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2002): *Datos año base 1999 del sistema de financiación regulado en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre*, publicación electrónica.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2011): *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*, publicación electrónica.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012): *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*, publicación electrónica.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013): *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*, publicación electrónica.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014): *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 2012*, publicación electrónica.
- Pedraja, F., y Utrilla, A. (2010): «Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica», *Investigaciones Regionales*, 18, 191-220.
- Zabalza, A. (2013): «Necesidades, crisis y endeudamiento de las comunidades autónomas», en Lago Peñas, S., y Martínez-Vázquez, J. (dirs.), *Consolidación fiscal en España. El papel de las comunidades autónomas y los municipios (experiencias, retos, y desafíos)*, Instituto de Estudios Fiscales, 2013.
- Zabalza, A., y López Laborda, J. (2014): «The uneasy coexistence of the Spanish foral and common regional finance systems», *Working paper EC 2014-02*, IVIE.
- Zubiri, I. (2015): «Financiación autonómica: el encaje del sistema foral y el común, ¿es eficiente?», *Papeles de Economía Española*, 143, en prensa.

ANEXO. PRINCIPALES POSICIONES Y PROPUESTAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Suficiencia financiera y estabilidad

ANDALUCÍA	1. No hay garantía de suficiencia: el modelo pretendía garantizar el <i>statu quo</i> y asignar recursos adicionales.
	2. La suficiencia global mejoró pero el modelo sólo trasladó la situación del 2001 hacia adelante, concentrando el déficit o superávit en la financiación de servicios fundamentales.
	3. El gasto en servicios públicos fundamentales evoluciona con mayor rigidez que el conjunto del gasto no financiero. A partir de 2009 se producen recortes generalizados, entrando en conflicto con otros servicios.
ARAGÓN	1. La negativa evolución de los ingresos desde la aprobación del modelo contrasta con la inelasticidad del gasto.
	2. Esta situación, junto con la crisis, obliga a revisar el modelo.
ASTURIAS	1. El sistema no es de determinación de las necesidades de gasto sino de reparto de los recursos disponibles. En visión dinámica, nada garantiza una evolución concordante de ingresos y gastos: no hay garantía de suficiencia.
	2. Los recursos resultan insuficientes para cubrir las necesidades de gasto a pesar del ajuste del gasto por las CCAA. Las necesidades derivadas de los SSPPFF suponen el 100% de los ingresos no financieros del sistema.
	3. Necesidad de determinar mejor la recaudación normativa.
	4. Participación de las CCAA en los ingresos por revisión de los tipos del IVA o IIEE; en otro caso, exclusión de la financiación.
CANARIAS	1. Insuficiencia financiera del sistema.
	2. Necesidad de mejora de la determinación de las entregas a cuenta.
CANTABRIA	1. La determinación deficiente de la capacidad normativa en tributos cedidos afecta gravemente a la suficiencia.
	2. La caída de los impuestos cedidos clásicos debiera compensarse con la estabilidad de las transferencias.
	3. La subida en los tipos de los impuestos compartidos debiera repercutir en mayores ingresos para las CCAA.
	4. Las condiciones de cumplimiento de los fondos complementarios debieran ser menos volátiles.
CASTILLA Y LEÓN	1. Necesidad de un reajuste de los ingresos tributarios a favor de las CCAA por el mayor peso de los servicios del Estado del bienestar en la distribución funcional del gasto de las mismas.

CASTILLA-LA MANCHA	1. La cobertura de los gastos por los ingresos del sistema ha caído. Éstos no cubrirían los gastos en servicios esenciales, que han aumentado más desde 2003 que los ingresos.
	2. Algunas CCAA tienen dificultades para atender los servicios no esenciales, pues también se han disparado los gastos de intereses.
	3. Necesidad de regular mejor el sistema de entregas a cuenta.
	4. Necesidad de un mecanismo estabilizador para mitigar el impacto del ciclo económico.
CATALUÑA	1. Desequilibrio vertical a favor de la Administración del Estado desde 2009: mayor crecimiento de los ingresos impositivos de la AGE y peor comportamiento de las transferencias hacia las CCAA.
	2. Objetivo: restablecer el equilibrio transfiriendo recursos hacia las CCAA.
	3. Contracción del gasto autonómico en servicios esenciales desde 2009, que nos aleja de la evolución europea.
	4. Medidas: aumento del espacio fiscal propio de las CCAA, incremento de la cesta de tributos autonómicos, aumento de las transferencias desde la administración central.
	5. Necesidad de reformar el mecanismo de entregas a cuenta.
COMUNIDAD VALENCIANA	1. Entre 2009 y 2012 han caído los recursos destinados a los servicios del Estado del bienestar.
	2. El modelo ignora las dificultades asociadas a la crisis.
	3. Componente cíclico muy marcado de los ingresos asociado a la rigidez en los gastos, generando un problema de sostenibilidad.
	4. Necesidad de revisar la dotación del FSG por nuevas cargas obligatorias, revisiones en los tipos y otras.
EXTREMADURA	1. El modelo de financiación autonómica aprobado en 2009 ha agravado la situación de desequilibrio vertical preexistente.
	2. Las CCAA deberían participar en la recaudación adicional por revisión de tipos de IVA e IIEE, para evitar la reducción del gasto.
	3. La evolución de la recaudación normativa frente a la real agrava las dificultades de financiación.

GALICIA	1. Incumplimiento del principio de suficiencia, cobertura deficiente de las necesidades de gasto y desatención de los servicios esenciales.
	2. Sistema fiscal poco eficiente. Necesidad de articular el sistema de financiación sobre un nuevo sistema fiscal.
	3. Ingresos cíclicos de las CCAA frente a gastos asociados a la población: necesidad de estabilizar la financiación de las comunidades.
	4. La dinámica del nuevo modelo ha absorbido el efecto de los fondos complementarios aportados.
	5. Conviene aproximar la recaudación normativa a la real en tributos cedidos.
	6. Insuficiencia del periodo transcurrido para evaluar el nuevo sistema: la revisión puede aplazarse.
ILLES BALEARS	1. Incremento notable de la inequidad vertical por gastos rígidos y al alza frente a ingresos tributarios más favorables para la Administración central (deterioro bases impositivas tributos cedidos tradicionales). Déficit estructural de las CCAA como revelador.
LA RIOJA	1. Necesidad de revisar el cálculo de la recaudación normativa, pues la evolución de la recaudación real ha sido muy negativa para las CCAA.
	2. Debe existir una garantía de financiación para la prestación de servicios públicos fundamentales.
MADRID	1. El modelo no cumple la suficiencia: fuerte diferencia entre necesidades de gasto y resultados definitivos en 2009.
	2. No hay garantía de suficiencia dinámica.
MURCIA	1. El modelo no cumple la suficiencia: insuficiencia financiera de las CCAA para cubrir los gastos de servicios públicos esenciales en 2009.
	2. No existen mecanismos de garantía dinámica.
	3. Comportamiento excesivamente procíclico de los tributos cedidos.

Fuente: Informes de las CCAA. Elaboración propia

2. Equidad horizontal

ANDALUCÍA	1. Los recursos adicionales de 2009 reducen insuficientemente las diferencias en financiación por habitante ajustado. Y no lo hacen para Andalucía.
	2. El sistema presenta una fuerte inequidad: los fondos de convergencia aumentan la dispersión en términos dinámicos, siendo Andalucía la peor parada.
	3. No debieran computarse los fondos de cooperación para determinar los beneficiarios del fondo de competitividad; el fondo de cooperación debiera transformarse en complementario del sistema.
ARAGÓN	1. Necesidad de reforzar el peso de las variables territoriales (superficie, dispersión) en la determinación de las necesidades de gasto.
	2. Necesidad de aplicar a los servicios públicos no fundamentales indicadores específicos, más relacionados con el territorio.
	3. Sólo las competencias homogéneas debieran tenerse en cuenta en el establecimiento del <i>statu quo</i> .
ASTURIAS	1. Insatisfacción con el método de determinación de la necesidad de gasto: propuesta de elaboración de una metodología específica para la medición del gasto, basada en estadísticas fiables y comparables de costes, por un organismo oficial de carácter independiente.
	2. Revisión de la población ajustada: más ponderación de la población protegida equivalente y de la población mayor de sesenta y cinco años; consideración de los costes fijos y de las deseconomías de escala; de las dificultades orográficas. Mayor peso de la dispersión.
	3. Mejorar la transparencia en los índices territoriales de reparto de IVA e Impuestos Especiales.
	4. Necesidad de actuar sobre el régimen foral para igualar resultados con el régimen común.
CANARIAS	1. Canarias, la comunidad peor financiada, agravándose la situación de partida a lo largo del tiempo.
	2. Reparto inequitativo de los fondos adicionales de 2010.
	3. Necesidades de gasto: debe considerarse el índice de utilización de servicios públicos, mejorar la ponderación de la población en edad escolar y reajustar los indicadores de la población protegida equivalente.
	4. El Fondo de Cooperación debiera pivotar sólo sobre la inversa de la renta por habitante.
	5. El Fondo de Competitividad no debiera incluir los recursos REF.
	6. Debiera tomarse en consideración el coste de la ultraperifericidad de Canarias.

CANTABRIA	1. Influencia muy negativa de la coexistencia con el modelo foral para las CCAA de régimen común limítrofes.
	2. La inclusión de los recursos adicionales ha distorsionado el cálculo del <i>statu quo</i> .
	3. Las necesidades de gasto: la población ajustada debe tener en cuenta la existencia de costes fijos y la orografía.
	4. Propuesta de nuevo cálculo para la dispersión (población por núcleo ponderada por distancia a los centros de referencia).
CASTILLA Y LEÓN	1. Crítica a los resultados inequitativos del modelo foral
	2. Para la determinación de la financiación la capacidad tributaria no debiera ser un criterio.
	3. Necesidades de gasto: ajustar mejor las variables a considerar por funciones (sanidad, educación, servicios sociales, otros).
CASTILLA-LA MANCHA	1. No hay equidad horizontal: financiación por unidad de necesidad muy desigual, por capacidad tributaria desigual, FSG (<i>statu quo</i>) y Fondos de Convergencia, pese a la corrección parcial del FGSPF.
	2. La nivelación parcial ni es transparente, ni ha cumplido sus objetivos y distorsiona la competencia. Debe eliminarse para mejorar la equidad del sistema.
	3. Necesidades de gasto: dispersión mal formulada, insularidad excesiva, población excesiva, revisión de tramos en sanidad, tener en cuenta el uso efectivo de los servicios en sanidad y educación, ...
	4. Fondo de Cooperación: o vincularlo al FCI o aumentar el peso de superficie y densidad en el FGSPF.
	5. Fondo de Competitividad: distorsión de la equidad. Eliminarlo.
CATALUÑA	1. El modelo produce un progresivo aumento de la disparidad en financiación por habitante; sobrenivelación (no respeto de la ordinalidad) y arbitrariedad.
	2. EL FGSPF nivel excesivamente y establece incentivos inadecuados; el FSG impide cualquier redistribución de recursos sensata.
	3. El Fondo de Cooperación duplica al FCI y aumenta la sobrefinanciación de algunas comunidades.
	4. El Fondo de Competitividad es complejo e imprevisible; y no distribuye la totalidad de los recursos previstos.
	5. Necesidades de gasto: el mejor indicador, la población. Introducir el diferencial de precios por CCAA, los costes de congestión y el peso de las mutuas.
	6. Los índices de imputación del IVA y de los impuestos especiales no expresan la evolución del consumo sujeto a gravamen y son extremadamente opacos.
	7. Los recursos externos al modelo de financiación (FCI, Fondos Europeos, transferencias condicionadas) elevan la desigualdad.

COMUNIDAD VALENCIANA	1. Inequidad del modelo, en la senda histórica: los resultados no responden a una pauta lógica ni a la inversa de la renta por habitante.
	2. El FGSPF, correcto; el FSG, que mantiene el <i>statu quo</i> , destructor de la equidad; el Fondo de Cooperación, sin sentido y con criterios <i>ad hoc</i> ; el Fondo de Competitividad, mal diseñado, <i>ad hoc</i> y operando como un remiendo.
	3. La aplicación de los fondos adicionales reduce la equidad al girar sobre los datos de 2007 (aumenta el peso del FSG).
EXTREMADURA	1. Un 30% de los recursos del sistema no guardan relación con el índice de necesidades, reduciendo el nivel de equidad.
	2. El cálculo de la población ajustada, incorrecto.
	3. Las comunidades forales deben aportar a la solidaridad.
	4. El Fondo de Cooperación y el FCI debieran dotarse de mayor estabilidad.
GALICIA	1. Necesidad de reforzar la dotación del FGSPF.
	2. Necesidades de gasto: mayor impacto del envejecimiento y de la dispersión; integrar el nivel de utilización de los servicios públicos. Peso excesivo de la población total.
	3. Las deficientes previsiones de ingresos del año 2009 inciden de forma permanente en el bajo valor del FSG.
ILLES BALEARS	1. El caso vasco y navarro, asimetría inaceptable.
	2. El modelo común: en el año base, inequidad derivada del <i>statu quo</i> y de la distribución de los recursos adicionales.
	3. Los elementos del sistema: FGSPF, en la buena dirección pero reduciendo la aportación de las CCAA y revisando variables y ponderaciones; FSG, la mayor distorsión del sistema; Fondo de Cooperación, duplicación con otros y arbitrariedad; F. de Competitividad, complejo e insuficiente.
	4. La evolución del FSG en función del ITE es muy negativo para las CCAA con liquidación negativa.
LA RIOJA	1. Defensa del <i>statu quo</i> , por ser el mejor indicador del coste de prestación de los servicios.
	2. Necesidades de gasto: introducir los costes fijos, para recoger las deseconomías de escala.
MADRID	1. Problemas del diseño del modelo para la equidad: diseño de la población ajustada, criterios de los índices de consumo del IVA, diseño y aplicación del Fondo de Competitividad.
	2. Reclamación explícita de la ordinalidad: defensa de una solidaridad que no altere el orden de la financiación final en relación con el de la recaudación.
	3. Las comunidades forales deben participar en la solidaridad.
	4. Los fondos de convergencia no cumplen sus objetivos y deben ser rediseñados.

MURCIA	1. No hay un patrón de equidad discernible y la evolución del modelo ha aumentado las diferencias.
	2. La elección del año base ha perjudicado sobre todo a las CCAA más dependientes de las transferencias.
	3. El FSG debería distribuirse de acuerdo con variables que estimen las necesidades en competencias no fundamentales y actualizarlas anualmente.

Fuente: Informes de las CCAA. Elaboración propia.

3. Autonomía financiera

ANDALUCÍA	1. Las CCAA siguen sin tener capacidad de actuación sobre una buena parte de sus recursos (IVA, IIEE) y existen amplias desigualdades entre CCAA. La autonomía financiera en sentido estricto aumentó ligeramente, por el incremento de la cesión del IRPF, pero con gran desigualdad.
ARAGÓN	1. Necesidad de mayor transparencia en la actuación tributaria de las CCAA.
	2. Fijación de los porcentajes de cesión de tributos en el nivel que garantiza la autofinanciación del conjunto de las CCAA.
ASTURIAS	1. La capacidad normativa sigue siendo escasa.
	2. Necesidad de establecer niveles mínimos y máximos de capacidad normativa.
CANARIAS	1. Buscar fórmulas tributarias que garanticen la suficiencia de las CCAA en cualquier situación.
	2. Autonomía asimétrica entre CCAA.
CANTABRIA	1. Fuertes limitaciones al ejercicio de la autonomía tributaria: tributos ajenos al sistema, hechos impositivos reservados al Estado en tributos cedidos, limitaciones a las competencias de gestión y al ejercicio de la capacidad normativa.
	2. Desigual rendimiento por territorio de los tributos cedidos.
CASTILLA Y LEÓN	1. Fuertes limitaciones al ejercicio de la autonomía tributaria: tributos ajenos al sistema, hechos impositivos reservados al Estado en tributos cedidos, limitaciones a las competencias de gestión y al ejercicio de la capacidad normativa.
	2. Desigual rendimiento por territorio de los tributos cedidos.
CATALUÑA	1. Falta de responsabilidad fiscal, que provoca ilusión fiscal, estimula el conflicto, dificulta la capacidad de control y por tanto los incentivos.
COMUNIDAD VALENCIANA	1. El aumento de capacidad normativa se centra en el IRPF y son ajustes técnicos; también algo en tramos y tipos, mínimos personales y familiares... Pero las acciones del Estado reducen sensiblemente el margen de maniobra.
	2. El sistema de anticipos a cuenta y liquidación impide que las medidas de las CCAA tengan un efecto inmediato.
	3. En los tributos cedidos tradicionales no ha habido aumento de la capacidad normativa.
GALICIA	1. Valoración positiva de los Consejos de Participación (Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria y Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria) en la liquidación, gestión y recaudación de los tributos.

ILLES BALEARS	1. Avance en la autonomía tributaria, aunque con limitaciones severas: en las participaciones impositivas no hay autonomía; el Gobierno Central utiliza de forma unilateral la capacidad normativa en un impuesto compartido como el IRPF; El art. 21.2 de la Ley 22/2009 supone una anulación total de la capacidad normativa que con carácter indirecto pudiesen tener las Comunidades Autónomas en el IVA y los impuestos especiales; notable inseguridad jurídica.
	2. Reducción del espacio tributario propio efectivo con la crisis.

Fuente: Informes de las CCAA. Elaboración propia