

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma*

Ángel de la Fuente** y María Gundín***

RESUMEN: En el presente trabajo se identifican los elementos del sistema de financiación regional español que no se adecuan satisfactoriamente a los principios de equidad, autonomía y eficiencia que han de orientar su diseño. Nuestra principal conclusión es que aunque el sistema actual presenta carencias importantes que exigen una reforma en profundidad, su lógica básica de igualación de la capacidad de prestación de servicios de las distintas administraciones territoriales es la más acorde con el principio constitucional de igualdad y con nociones de equidad horizontal ampliamente compartidas en nuestro país y merece en consecuencia ser preservada. De hecho, el principal defecto del sistema es, en nuestra opinión, el deficiente cumplimiento del principio de igualdad que se observa en la práctica. A esto hay que añadir un fuerte déficit de transparencia, un cumplimiento francamente mejorable de los principios de responsabilidad y autonomía (en su vertiente de ingreso) y la ausencia de mecanismos adecuados de reequilibrio vertical en el reparto de recursos entre los distintos niveles de la Administración. Partiendo de este diagnóstico, en el trabajo se avanzan una serie de recomendaciones para la reforma del sistema que intentan corregir las disfunciones del mismo.

Clasificación JEL: H71, H77.

Palabras clave: Financiación autonómica.

The Spanish system of regional financing: a critical analysis and some reform proposals

ABSTRACT: We identify a number of elements of the current Spanish system of regional financing that do not conform satisfactorily to the principles of equity, auto-

* Este trabajo forma parte de un proyecto cofinanciado por la Fundación Caixa Galicia y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Agradecemos también la financiación del Ministerio de Educación y Ciencia a través del proyecto SEJ 2005-06357.

** Instituto de Análisis Económico, CSIC. Autor para correspondencia. E-mail: Angel.delaFuente@uab.es

*** Universidad Pompeu Fabra.

Recibido: 3 de julio de 2008 / Aceptado: 30 de septiembre de 2008.

nomy and efficiency that should inspire its design. Our main conclusion is that although the system presents a series of shortcomings that would require an in-depth reform, its basic focus on the equalization of the service provision capacity of all regional governments should be preserved because it is in accordance with the constitutional guarantee of equal rights for all citizens and with notions of horizontal equity that are widely shared in our country. In fact, the main shortcoming of the system is, in our opinion, that it does not fully guarantee such equality in practice. Additional weaknesses of the system are its lack of transparency, the absence of mechanisms to maintain vertical equilibrium across the different levels of the administration and a significant deficit of fiscal autonomy and responsibility on the part of regional governments. Starting from this diagnostic, we provide a series of recommendations for reform that attempt to correct the system's shortcomings.

JEL classification: H71, H77.

Key words: Regional financing.

1. Introducción

El sistema de financiación regional es un elemento enormemente importante del marco legal del estado autonómico que comenzó a construirse en España con la Constitución de 1978. Su correcto diseño es vital para garantizar la autonomía efectiva de los gobiernos regionales y el principio constitucional de igualdad y tiene implicaciones muy directas para la calidad de vida de los ciudadanos y para los incentivos con los que se enfrentan los distintos niveles de la Administración.

El sistema de financiación ha sufrido enormes cambios en los ya casi treinta años transcurridos desde su puesta en marcha. En una primera etapa, el objetivo primordial fue el de garantizar la continuidad del funcionamiento de los principales servicios públicos durante un proceso de traspaso de competencias a los gobiernos regionales que se produjo a ritmos muy diferentes en distintos territorios. Durante esta etapa, las transferencias estatales determinadas en base al coste histórico de provisión de los servicios transferidos fueron la fuente casi única de recursos de las comunidades autónomas. En etapas posteriores se introducen en el sistema métodos en principio más objetivos de determinación de las necesidades regionales de gasto con el fin de garantizar la igualdad en la capacidad de prestación de servicios de las distintas administraciones. También se va reduciendo gradualmente el peso de las transferencias estatales mediante la cesión a las regiones de los rendimientos de una serie de impuestos, con un poder creciente de decisión sobre la estructura y rendimientos de los mismos.

A comienzos de la década actual, y próximo ya el fin del proceso de traspaso a las administraciones regionales de las competencias con mayor peso en el gasto público, el Gobierno central y las comunidades autónomas pactaron un sistema de financiación que, a diferencia de sus antecesores, aspiraba en principio a tener una vigencia indefinida. Pocos años después, sin embargo, se abre un nuevo proceso de negocia-

ción sobre la reforma del sistema. Esta negociación se plantea, además, en el marco de una revisión en profundidad del modelo autonómico que comporta, entre otras cosas, importantes reformas de los estatutos regionales de autonomía.

En el presente trabajo se presentan algunos datos, propuestas y reflexiones que esperamos puedan ser de utilidad tanto para los gestores públicos como para un público más general durante el proceso de discusión y negociación del nuevo sistema de financiación regional. Tras describir en la sección 2 el funcionamiento del sistema que se aplica a las comunidades autónomas de régimen común, en la sección 3 se ofrece un análisis crítico del funcionamiento del mismo y se avanzan algunas propuestas para su reforma. La discusión se centra en tres temas: la adecuación del sistema al principio de igualdad de acceso a los servicios públicos, el reparto vertical de recursos entre la administración central y las autonómicas y la idoneidad de los mecanismos establecidos para aportar recursos a las haciendas autonómicas. La sección 4 concluye el trabajo con un resumen de nuestras recomendaciones para la reforma del sistema de financiación regional.

2. ¿Cómo funciona el sistema de financiación regional?

Desde el final del llamado período transitorio en 1986, la financiación de las comunidades autónomas de régimen común ha estado regulada por una serie de acuerdos quinquenales del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, hasta 2001, por una serie de acuerdos complementarios, inicialmente bilaterales y luego multilaterales, para la financiación de la sanidad y los servicios sociales mediante transferencias del INSALUD y del IMSERSO¹. De acuerdo con la filosofía esbozada en la Constitución y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (vulgarmente conocida como la LOFCA), todos los acuerdos de financiación han tenido una estructura común. En primer lugar, se establece en ellos una fórmula de *necesidades de gasto* para el año que se toma como base en cada caso (que es siempre un año anterior al inicio del período de vigencia del sistema, con el fin de poder disponer de todos los datos necesarios). A igualdad de competencias, esta fórmula asigna recursos a las distintas regiones en función de su población y de otras variables (tales como la extensión de su territorio, su carácter insular, la dispersión de su población y su estructura demográfica). El sistema persigue, por tanto, un objetivo que podríamos llamar de *nivelación total* (aunque, como veremos enseguida, ciertamente imperfecta) pues los recursos asignados a cada región no sólo no dependen de su capacidad recaudatoria sino que tienen en cuenta también las diferencias existentes entre territorios en términos de (algunas) variables que pueden incidir sobre la intensidad de la demanda y sobre los costes unitarios de provisión de los servicios que gestionan las administraciones autonómicas.

En segundo lugar, los acuerdos ceden a las comunidades autónomas los rendimientos de diversas figuras tributarias así como, en ocasiones, su gestión y/o un

¹ Para un repaso de la evolución del sistema de financiación, véanse entre otros Monasterio (2002) y López Laborda (2006).

cierto control sobre el diseño de las mismas, y establecen una serie de transferencias complementarias por parte de la Hacienda central de forma que la suma de estas dos fuentes de ingresos ha de ser igual en el año base a las necesidades de gasto de cada región. Este cálculo se realiza bajo el supuesto de que las comunidades autónomas no utilizan sus competencias normativas en materia tributaria para modificar la presión fiscal sobre sus habitantes. Si optan por hacerlo, la ganancia o pérdida de recaudación no se compensa mediante un cambio en la dirección contraria de las transferencias del Estado. Finalmente, los acuerdos incluyen también una serie de normas que gobiernan la evolución de los ingresos regionales durante su período de vigencia. Básicamente, los rendimientos de los impuestos cedidos a las comunidades autónomas crecen lo que crecen y las transferencias de nivelación de la Hacienda central (el llamado Fondo de Suficiencia) aumentan, para todas las comunidades, a una tasa común ligada a la recaudación estatal por el componente no cedido de tres grandes impuestos: el IRPF, el IVA y los impuestos especiales.

El sistema de financiación actualmente vigente (acordado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en julio de 2001 y recogido posteriormente en la ley 21/2001 de 27 de diciembre del mismo año) mantiene la misma estructura que sus predecesores pero introduce algunas novedades importantes. La primera de ellas es su vocación de permanencia. A diferencia de los acuerdos anteriores, el presente no especifica un periodo determinado de vigencia sino que se plantea en principio como de carácter indefinido. La segunda novedad es que por primera vez la financiación de la sanidad y los servicios sociales se integra con la del resto de competencias, configurándose así un sistema “único” de financiación. Otra novedad importante, aunque consistente con la tendencia ya iniciada en acuerdos anteriores, es un fuerte incremento del peso de las cesiones tributarias en la financiación de las autonomías en detrimento de las transferencias de la Hacienda central, así como un aumento de la capacidad normativa de los gobiernos regionales en materia impositiva, esto es, de su capacidad para fijar los tipos impositivos y otros elementos clave de algunos impuestos importantes.

En esta sección se describe el funcionamiento del actual sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Dejamos de lado, por tanto, el sistema foral de cupo o convenio que se aplica en el País Vasco y Navarra así como una serie de mecanismos complementarios de financiación (tales como el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Estructurales europeos) que aportan recursos adicionales destinados a promover el desarrollo de las regiones más atrasadas.

El primer apartado describe el cálculo de la financiación correspondiente a cada comunidad en el año base del sistema (que se fija en 1999) como la suma de tres partidas ligadas, respectivamente, a la financiación de la sanidad, los servicios sociales y el resto de competencias. En el segundo apartado se describen las vías por las que los recursos asignados a cada comunidad llegan a las Haciendas regionales. En el tercer apartado se resumen las “normas de evolución del sistema”, esto es las reglas que permiten calcular la financiación que corresponde a cada región durante el período de vigencia del sistema a partir de las magnitudes correspondientes al año base. En el cuarto apartado se introducen algunas correcciones a los cálculos anteriores para llegar a un agregado de *financiación efectiva* que refleja los recursos efectivamente percibidos por las comunidades autónomas dentro del sistema ordinario de financiación.

En el quinto apartado, finalmente, se resume la evolución de la financiación por habitante durante los primeros años de vigencia del actual acuerdo de financiación.

2.1. Determinación de las necesidades de gasto en el año base

Como en anteriores acuerdos, tanto el volumen total de recursos destinados a la financiación de las comunidades autónomas de régimen común como el reparto de tales recursos entre las mismas se realiza en primera instancia para el caso de un año ya transcurrido (el llamado “año base”). La financiación de cada comunidad durante los años de vigencia del sistema se calcula aplicando una serie de reglas de evolución, de las que hablaremos después, a estas hipotéticas partidas iniciales.

Todas las cifras que presentaremos en este apartado se calculan bajo un supuesto de homogeneidad competencial. Esto es, estas cifras reflejan la financiación que habrían recibido las regiones de régimen común en el año base de haber asumido en aquel momento un nivel común de competencias que incluye la gestión de la sanidad y de la educación pero no algunas competencias singulares (como las instituciones penitenciarias o la policía) que sólo han sido asumidas hasta el momento por algunas comunidades. El coste estimado de estas competencias atípicas se añade a la financiación ordinaria de cada región para obtener su financiación total.

Los Cuadros 1 y 2 resumen el cálculo de la financiación ordinaria de cada comunidad en el año base del acuerdo de financiación de 2001². La primera fila del Cuadro 1 muestra el volumen total de recursos a repartir de acuerdo con la fórmula de necesidades de gasto y su desglose en las tres partidas (sanidad, servicios sociales y resto de competencias) en las que este montante se divide a efectos del cálculo de las necesidades de gasto. Estos recursos se reparten entre las comunidades autónomas en función de las variables demográficas y geográficas que se recogen, en la segunda fila del Cuadro 1 junto con sus respectivas ponderaciones. Así, por ejemplo, el 75% de la financiación asignada a los servicios sanitarios se distribuye en proporción a la población protegida por el Sistema Nacional de Salud (excluyendo por tanto a los funcionarios y familiares cubiertos por las mutuas sanitarias de empleados públicos) y el 24,5% en proporción a la población mayor de 65 años, mientras que el 0,5% restante se reserva para las comunidades insulares (repartiéndose entre ellas en proporción a su población ponderada por la distancia a la Península). Además de la población regional, su composición por edades y la insularidad, la fórmula de necesidades de gasto incluye otras dos variables geográficas: la superficie regional y la dispersión de la población, medida a través del número de núcleos de población (entidades singulares) existentes en cada región. La columna 1 del Cuadro 2 muestra el volumen de financiación que corresponde a cada región de acuerdo con la fórmula.

Una vez aplicada la fórmula de necesidades de gasto, se introducen una serie de correcciones *ad-hoc*. Los importes globales de estas correcciones se muestran en las filas 3-7 del Cuadro 1 y el detalle regional aparece en las columnas 2-5 del Cuadro 2. En esta etapa se aplica una garantía de mínimos que impide que la financiación que

² Para más detalles, véase de la Fuente y Gundín (2007b).

Cuadro 1. Cálculo de las necesidades de gasto de las CCAARC a competencias homogéneas en el año base del sistema actual (1999) (millones de euros de 1999)

	<i>Competencias comunes</i>	<i>Sanidad</i>	<i>Servicios sociales</i>	<i>Total</i>
1. Cantidad a repartir por fórmula	29.303	23.076	758	53.137
2. Criterios de reparto (peso)	fijo por CCAA (2,03%) población (92,09%) insularidad (0,59%) superficie (4,11%) ents. sing. de pob. (1,18%)	población protegida (75%) población > 65 (24,5%) insularidad (0,50%)	población > 65 (100%)	fijo por CCAA (1,12%) población (50,79%) pob. proteg. (32,57%) población > 65 (12,07%) insularidad (0,54%) superficie (2,27%) ents. sing. de pob. (0,65%)
Ajustes:				
3. Garantía de mínimos	291	360	41	691
4. Fondos específicos	198	224*		422
5. Modulaciones	-845			-845
6. Ajustes com. trasp.		144		144
7. Total ajustes	-356	727	41	412
8. Financiación total	28.948	23.803	798	53.549
9. Peso en el total	54,1%	44,5%	1,5%	100,0%
10. Peso en PIB CCAARC	5,60%	4,60%	0,15%	10,35%
11. Financ. sin fondo IT	28.948	23.579	798	53.325

Notas: (*) Fondo de incapacidad temporal (fondo IT). Este fondo se excluye de la financiación en el resto del trabajo por tratarse, a diferencia del resto de partidas aquí consideradas, de financiación condicionada gestionada por la Tesorería General de la Seguridad Social y destinada a un uso muy específico (el control del fraude en relación con las prestaciones por incapacidad temporal).

CCAARC = Comunidades autónomas de régimen común

percibe cada región por cada concepto sea inferior a la percibida con el sistema anterior y se reparten una serie de fondos especiales (uno destinado a regiones con baja densidad de población, otro a comunidades con bajos niveles de renta y un tercero para financiar programas de ahorro en relación con las prestaciones por incapacidad temporal). Finalmente, se introducen una serie de excepciones o “normas de modulación” que sirven para evitar cambios bruscos en las posiciones relativas de las distintas comunidades en relación con la situación existente bajo el sistema anterior³ y al-

³ El Acuerdo establece que el incremento porcentual de los recursos asignados a cada región en el año base como resultado del cambio de sistema no puede ser superior al 75% del incremento de financiación que corresponde en primera instancia al conjunto de las regiones de régimen común —lo que, como primera aproximación, supone retirar un 25% de los recursos adicionales introducidos por el nuevo sistema e impide que aquellas regiones que estaban más lejos de la financiación que les correspondería por fórmula se acerquen demasiado a ella. A esto se añaden provisiones adicionales de carácter ad-hoc (incluyendo un tratamiento especialmente favorable para las regiones con niveles de renta inferiores en más de treinta puntos al promedio) que permiten excepciones a la regla general para determinadas comunidades.

Cuadro 2. Necesidades de gasto (financiación normativa) a competencias homogéneas en el año base (millones de euros)

	1. Resultado fórmula	2. Garantía de mínimos	3. Fondos específicos*	4. Modulaciones	5. Ajustes com. trasp.	6. Financiación total
Cataluña	8.649	111	0	-95	0	8.665
Galicia	4.074	85	20	18	0	4.196
Andalucía	9.943	190	79	44	0	10.256
Asturias	1.633	15	4	-25	18	1.645
Cantabria	787	29	0	-2	39	853
Rioja	420	5	0	0	35	460
Murcia	1.570	19	7	-60	0	1.537
Valencia	5.616	0	7	-209	0	5.414
Aragón	1.828	28	24	0	21	1.900
Cast. Mancha	2.636	6	10	0	0	2.652
Canarias	2.482	0	3	-19	0	2.467
Extremadura	1.612	36	39	71	30	1.789
Baleares	1.211	1	0	-115	0	1.097
Madrid	6.884	0	0	-453	0	6.431
Cast. y León	3.792	167	4	0	0	3.963
Total	53.137	691	198	-845	144	53.325

(*) No incluye el Fondo IT.

gunos ajustes en la financiación sanitaria como resultado de acuerdos tomados en las respectivas comisiones mixtas Estado-comunidades autónomas en el momento del traspaso de estas competencias.

Tras estas correcciones, los recursos asignados en el año base a las comunidades autónomas de régimen común para financiar sus competencias ordinarias exceden los 53.000 millones de euros, lo que supone algo más del 10% de su PIB. La última columna del Cuadro 2 muestra el desglose regional de esta partida. El título del cuadro se refiere a la “financiación normativa” para distinguirla de la “financiación efectiva” que definiremos más adelante.

2.2. Fuentes de financiación en el año base

Los cálculos resumidos en el apartado anterior determinan el volumen de financiación (“normativa”) que corresponde a cada región en el año base. El acuerdo también establece las vías por las que tales fondos han de llegar a las Haciendas regionales. Éstas recaudan directamente las tasas afectas a los servicios traspasados y una serie de tributos, los llamados *impuestos cedidos tradicionales*: patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y tasas sobre el juego. El resto de los recursos asignados a cada comunidad llega a través de transferencias de la Hacienda central, que es la que recauda el grueso de los impuestos. Estas transferencias son de dos tipos: algunas de ellas toman la forma de participaciones regionales en la recaudación en sus respectivos territorios de diferentes im-

puestos (los que llamaremos *impuestos compartidos*), mientras que otras son transferencias cuyo importe no está ligado a los rendimientos territorializados de ningún tributo. Finalmente, dentro de las participaciones en impuestos compartidos, conviene distinguir entre aquellos casos en los que los gobiernos regionales tienen capacidad normativa sobre el impuesto relevante (esto es, pueden influir sobre la recaudación modificando los tipos, bases y deducciones u otros elementos del tributo) y aquellos en los que el gobierno central tiene la potestad exclusiva de dictar la normativa relevante. En el primer grupo estarían las participaciones regionales en el IRPF así como los impuestos de matriculación y sobre la venta minorista de hidrocarburos, mientras que en el segundo entrarían las participaciones regionales en el IVA y en el grueso de los impuestos especiales.

Las transferencias de la Hacienda central no ligadas a participaciones territorializadas en impuestos, el llamado *Fondo de Suficiencia*, constituyen el mecanismo de cierre del sistema. Su importe en el año base se calcula sustrayendo de la financiación normativa asignada a cada región la suma de (la recaudación normativa de)⁴ los tributos cedidos y tasas afectas y las participaciones regionales en los impuestos compartidos.

Una de las características más destacadas del actual acuerdo de financiación es que incrementa considerablemente el peso en los ingresos regionales de las participaciones territorializadas en los grandes impuestos estatales. El Cuadro 3 compara el sistema actual con el anterior en términos de la participación de las comunidades autónomas en los principales impuestos que conforman el sistema tributario español. Bajo el acuerdo anterior (y dejando de lado los impuestos cedidos tradicionales), las comunidades autónomas sólo tenían asignado un 30% de los rendimientos del IRPF correspondientes a sus residentes, con capacidad normativa sobre sólo uno de los dos tramos de quince puntos en los que se dividía esta participación. En el acuerdo actual, la participación regional en el IRPF se amplía hasta 33 puntos, a la vez que se otorga capacidad normativa a las comunidades sobre toda ella y se reducen las restricciones impuestas al ejercicio de tal capacidad tanto en el caso del IRPF como en el de otros impuestos⁵. Además, se introducen por primera vez participaciones territorializadas en los grandes impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales sobre alcohol, tabaco, energía y matriculaciones). Excepto en el caso del impuesto de matriculación, el Estado continúa regulando y recaudando estos tributos pero cede a las comunidades una parte de sus rendimientos que se reparte entre éstas en proporción a sus participaciones en los consumos gravados en cada caso. Finalmente, el acuerdo contempla también la creación y cesión total a las comunidades (con capacidad normativa y control sobre la gestión) de un nuevo impuesto sobre las ventas minoristas de hidrocarburos (el llamado “céntimo sanitario”).

Las columnas 1-4 del Cuadro 4 muestran los recursos asignados a las distintas comunidades autónomas a través de la cesión total o parcial de distintas figuras tributarias. En el caso de los tributos cedidos tradicionales y las tasas afectas, lo que se con-

⁴ Este término se definirá más adelante.

⁵ Véase MEH (2006c), p. 28 y siguientes.

Cuadro 3. Participaciones regionales en la recaudación territorializada de distintos impuestos. Porcentajes

	<i>Sistema anterior</i>	<i>Nuevo sistema</i>
Imps. cedidos tradicionales y tasas afectas	100*	100*
IRPF	15+15*	33*
IVA	0	35
Impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas	0	40
Impuestos especiales sobre el tabaco	0	40
Impuestos especiales sobre hidrocarburos	0	40
Impuesto especial sobre la electricidad	0	100
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte (matriculación)	0	100*
Impuesto de Sociedades	0	0
Impuesto sobre la venta minorista de hidrocarburos	No existía	100*

(*) Impuestos sobre los cuales las regiones tienen capacidad normativa.

Cuadro 4. Recaudación normativa de los tributos cedidos y compartidos y cálculo del Fondo de Suficiencia del año base a competencias homogéneas 1999, millones de euros

	<i>1. Cedidos tradicionales y tasas</i>	<i>2. Otros con capacidad normativa</i>	<i>3. Compartidos sin capacidad normativa</i>	<i>4 = 1+2+3 total cedidos y compart.</i>	<i>5. Financiación normativa</i>	<i>6 = 5 -4 Fondo de Suficiencia</i>
Cataluña	1.490	2.857	3.261	7.609	8.665	1.056
Galicia	358	667	1.125	2.149	4.196	2.047
Andalucía	957	1.483	2.904	5.344	10.256	4.912
Asturias	180	328	502	1.010	1.645	635
Cantabria	83	168	250	501	853	352
Rioja	48	96	126	270	460	190
Murcia	130	261	502	892	1.537	645
Valencia	839	1.221	1.926	3.986	5.414	1.428
Aragón	251	422	597	1.270	1.900	631
Cast. Mancha	192	352	742	1.286	2.652	1.366
Canarias	289	386	40	716	2.467	1.751
Extremadura	99	173	390	662	1.789	1.127
Baleares	154	313	792	1.259	1.097	-162
Madrid	1.536	3.040	2.538	7.114	6.431	-683
Castilla y León	377	686	1.127	2.191	3.963	1.773
TOTAL	6.984	12.452	16.823	36.259	53.325	17.066

Notas: 2. Otros impuestos con capacidad normativa = tramo autonómico del IRPF (sin uso de la capacidad normativa regional) + impuestos de matriculación y sobre la venta minorista de hidrocarburos.

3 Impuestos compartidos sin capacidad normativa = participación regional en el IVA y resto de impuestos especiales.

sidera es la “recaudación normativa” de estas figuras en vez de su recaudación real⁶. De forma similar, en el caso del IRPF se trabaja con la recaudación que se habría obtenido en cada caso con la tarifa estatal de referencia, esto es, sin hacer uso de las competencias normativas regionales para modificar algún elemento del impuesto.

Restando la recaudación normativa por impuestos cedidos y compartidos de la financiación normativa a competencias homogéneas calculada en el apartado anterior, se obtiene el valor del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas correspondiente a cada región en el año base. (A este importe habría que añadir las partidas destinadas a financiar las competencias singulares de ciertas regiones para obtener el valor definitivo del Fondo de Suficiencia). El Cuadro 4 recoge los datos necesarios para el cálculo y el resultado del mismo. Como se puede observar, el peso del Fondo de Suficiencia en la financiación regional difiere enormemente de una comunidad a otra. Mientras que las transferencias del Estado suponen más del 60% de la financiación total de Canarias y Extremadura, este concepto supone sólo un 12% de la financiación de Cataluña. En Madrid y Baleares, finalmente, el Fondo de Suficiencia es negativo. Esto es, ambas regiones han de transferir recursos a la Hacienda central porque su capacidad fiscal es superior a sus necesidades de financiación.

2.3. Normas de evolución y garantías sanitarias

El volumen de financiación real de cada región en un año determinado durante el período de vigencia del sistema se obtiene sumando la recaudación real en ese año de los tributos cedidos y compartidos que corresponde a la comunidad a las transferencias estatales en concepto de Fondo de Suficiencia. Estas últimas se calculan actualizando el importe del Fondo correspondiente al año base con un índice de evolución, el llamado ITE (por Ingresos Tributarios del Estado), que refleja el crecimiento de la recaudación por IRPF, IVA e impuestos especiales entre el año base del sistema y el año que corresponda. La definición exacta de este índice varía dependiendo de si el Fondo de Suficiencia de la región es positivo o negativo. Para las regiones en las que el Fondo de Suficiencia es positivo (esto es, para aquellas que reciben fondos del Estado), las transferencias por este concepto crecerán al mismo ritmo que los ingresos

⁶ El concepto de *recaudación normativa* se introdujo hace ya tiempo en el sistema de financiación para eliminar un grave problema de incentivos. Inicialmente, se trabajaba con la recaudación real de los impuestos cedidos, lo que dejaba a las comunidades autónomas sin demasiados incentivos para gestionarlos correctamente dado que cualquier incremento en sus rendimientos se perdía a través de una reducción del mismo importe en las transferencias del Estado. Para evitar esto, a efectos del cálculo de la financiación la recaudación real se substituyó por una “norma de recaudación” obtenida haciendo evolucionar los rendimientos reales de los tributos relevantes en cada región en el momento de su cesión (fundamentalmente en 1984) al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado. Durante sus primeros años de vigencia, tal sistema aproximaba razonablemente bien lo que podría ser la recaudación esperada de los tributos cedidos en condiciones normales. Con el paso del tiempo, sin embargo, la utilización de un índice común de actualización para todas las comunidades, basado además en el comportamiento de impuestos muy diferentes de los cedidos a las regiones, ha hecho que la recaudación normativa se haya alejado progresivamente de la recaudación real en muchas comunidades y que la diferencia entre ambas magnitudes varíe mucho de una región a otra.

del Estado por la parte no cedida de los impuestos indicados. Para aquellas en las que el Fondo es negativo (esto es, para las que transfieren recursos a la Hacienda central), sus pagos por este concepto crecerán con sus respectivos ITEs regionales. Estos índices reflejan la recaudación que corresponde a estas regiones (sin ejercicio de la capacidad normativa) por los tramos cedidos de los mismos impuestos. Sin embargo, cuando el ITE regional sea mayor que el ITE nacional, se utilizará este segundo para actualizar los pagos regionales a la Hacienda central en concepto de Fondo de Suficiencia.

Un aspecto sorprendente del acuerdo es que las transferencias del Fondo de Suficiencia crecen al mismo ritmo en todas las regiones en las que éste es positivo, con independencia de lo que pueda suceder con su población y nivel de renta o con la evolución de otras fuentes de ingresos. El texto, incluye, sin embargo, una salvaguarda que permite inyectar fondos adicionales en concepto de *asignaciones de nivelación* para mantener la calidad de la enseñanza y de la sanidad, pero bajo condiciones tan extremas que la hacen muy difícilmente aplicable. Se requiere, en particular, un crecimiento superior al promedio nacional en más de tres puntos porcentuales en el número de estudiantes de enseñanza obligatoria o de la población protegida por el sistema sanitario público. El diferencial de crecimiento exigido se reduce a un punto para las comunidades con más de 90.000 km² —esto es, para Castilla y León.

El acuerdo recoge también una doble garantía de recursos mínimos destinados a la financiación sanitaria. En primer lugar, la financiación sanitaria correspondiente al primer año de aplicación del nuevo sistema (2002) no podrá ser inferior a la percibida en el último año de aplicación del sistema anterior. En segundo lugar, el Estado garantiza a cada comunidad autónoma que, durante los primeros tres años de aplicación del sistema, su financiación sanitaria crecerá como mínimo al mismo ritmo que el PIB nominal del conjunto de España medido a precios de mercado⁷. A efectos de estos cálculos, la financiación sanitaria correspondiente a cada año de vigencia del sistema se calcula multiplicando la financiación total del mismo año (calculada utilizando la recaudación normativa de los tributos cedidos) por el peso de la financiación sanitaria en la financiación normativa total del año base.

2.4. Algunos ajustes

Es importante observar que todos los cálculos realizados en los apartados anteriores se realizan utilizando la recaudación normativa de los tributos cedidos en vez de su recaudación real, que es sensiblemente superior a la normativa en muchos casos. Para hacernos una idea más exacta de los recursos que el sistema ordinario de financiación proporciona a las comunidades autónomas, en este apartado construimos un agregado de *financiación efectiva* sumando a lo que hemos llamado la financiación normativa de cada comunidad la diferencia entre la recaudación real y la recaudación normativa

⁷ Como resultado de la segunda Conferencia de Presidentes, esta garantía se prorrogó (con un tope máximo de 500 millones de euros anuales) hasta que se acuerde la reforma del sistema de financiación actual.

Cuadro 5. Cálculo de la financiación efectiva a competencias homogéneas en el año base

	1. Financiación normativa	2. Rec. real - normativa de tributos cedidos	3. Atípicos Canarias	4 = 1+2+3 financiación efectiva	5 = (4-1)/1 % diferencia efectiva-normat.
<i>Cataluña</i>	8.665	443		9.108	5,1%
<i>Galicia</i>	4.196	55		4.251	1,3%
<i>Andalucía</i>	10.256	313		10.569	3,0%
<i>Asturias</i>	1.645	25		1.670	1,5%
<i>Cantabria</i>	853	59		912	6,9%
<i>Rioja</i>	460	26		486	5,6%
<i>Murcia</i>	1.537	70		1.607	4,5%
<i>Valencia</i>	5.414	145		5.559	2,7%
<i>Aragón</i>	1.900	52		1.953	2,8%
<i>Castilla-La Mancha</i>	2.652	44		2.696	1,7%
<i>Canarias</i>	2.467	20	418	2.905	17,8%
<i>Extremadura</i>	1.789	18		1.807	1,0%
<i>Baleares</i>	1.097	148		1.245	13,5%
<i>Madrid</i>	6.431	407		6.838	6,3%
<i>Castilla y León</i>	3.963	124		4.087	3,1%
<i>Total</i>	53.325	1.949	418	55.692	4,4%

Fuente de las columnas 2 y 3: Informe sobre la financiación de las comunidades autónomas en 1999, Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias, 1999 y liquidación de los PGE en 1999.

de los tributos cedidos tradicionales⁸. Como se observa en la columna 2 del Cuadro 5, la diferencia entre estas dos magnitudes es muy significativa en algunas regiones.

En el caso de Canarias resulta necesario realizar un segundo ajuste para incorporar los recursos adicionales que esta región obtiene fuera del sistema ordinario de financiación gracias al peculiar Régimen Económico y Fiscal (REF) del que disfruta. Con objeto de compensar los inconvenientes que supone su lejanía, en el archipiélago no se aplican buena parte de los tributos indirectos estatales (el IVA y algunos impuestos especiales). En contrapartida, existen figuras tributarias propias de las islas (el Impuesto General Indirecto Canario o IGIC, los arbitrios insulares y los impuestos canarios sobre los combustibles y de matriculación) que gravan las mismas bases a tipos más reducidos y cuyos rendimientos se reparten entre la administración autonómica y las corporaciones locales de las islas. A efectos del sistema de financiación, estos tributos se tratan como si fuesen tributos propios de la comunidad canaria y no

⁸ Idealmente, lo que querríamos es la recaudación “real” que habrían obtenido las regiones sin hacer uso de sus competencias normativas en materia tributaria, pero esta magnitud no se calcula. En cualquier caso, durante el período considerado las comunidades autónomas han hecho un uso muy limitado de su capacidad normativa. En consecuencia, la distorsión que genera la utilización de la recaudación real de estos tributos es seguramente muy reducida y ciertamente menor que la que supondría el uso de su recaudación normativa.

como tributos cedidos⁹. En particular, sus rendimientos no se deducen de las necesidades de gasto para calcular el Fondo de Suficiencia, pese a que tales rendimientos (a diferencia de lo que ocurre con los tributos propios de otras comunidades) no sólo no suponen un sobreesfuerzo fiscal sino todo lo contrario¹⁰.

La parte de los rendimientos de estas figuras tributarias que corresponde a la comunidad autónoma canaria aparece en la columna 3 del Cuadro 5. Al igual que la columna 2, esta cifra se suma a la financiación normativa para calcular la financiación efectiva, que aparece en la columna 4. La columna 5 muestra la diferencia porcentual entre la financiación efectiva y la normativa. Para el conjunto de las regiones de régimen común, los ajustes que acabamos de realizar suponen un incremento de la financiación de un 4,4%. En algunas regiones, sin embargo, la cifra es muy superior, llegando casi a los 18 puntos porcentuales en el caso de Canarias.

2.5. Resultados financieros del sistema

El Gráfico 1 resume los resultados de la aplicación del sistema de financiación en el año base de 1999. Las regiones aparecen ordenadas por su nivel de renta per cápita a lo largo del eje horizontal. El gráfico muestra la financiación efectiva de cada región junto con sus ingresos por tributos cedidos y compartidos y la parte de los mismos sobre los que los gobiernos regionales disponen de capacidad normativa. Todas las variables se miden en euros por habitante. La diferencia vertical entre las dos líneas superiores corresponde a las transferencias del Fondo de Suficiencia.

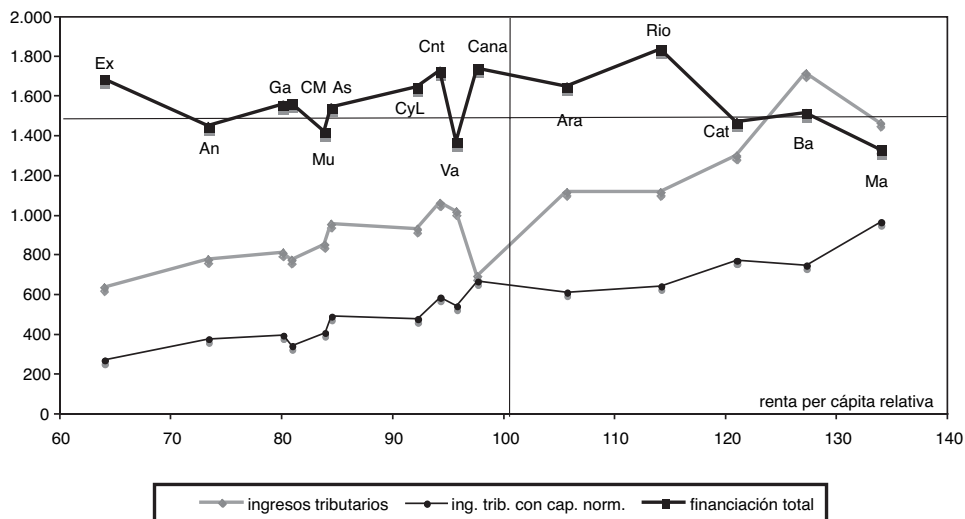
El gráfico ilustra dos hechos importantes. El primero de ellos es el fuerte efecto redistributivo del Fondo de Suficiencia. Mientras que los ingresos regionales por tributos cedidos y compartidos muestran una gran dispersión y aumentan aproximadamente en proporción a la renta per cápita, la financiación total varía mucho menos entre regiones y no muestra una relación sistemática con el nivel de renta. En particular, el coeficiente de variación de la financiación total por habitante es sólo un tercio del coeficiente de variación de los ingresos tributarios regionales (9,8 contra 28,8). El segundo hecho relevante es el elevado peso en la financiación final de las transferencias de la Hacienda central y de las participaciones en tributos compartidos sin capacidad normativa, especialmente en las regiones de menor renta. En promedio, los ingresos tributarios sobre los que los gobiernos autonómicos tienen capacidad normativa suponen menos del 40% de su financiación ordinaria.

Como hemos visto en un apartado anterior, el volumen de financiación de cada región durante los años de vigencia del sistema depende de su asignación en el año base, del crecimiento de sus ingresos por impuestos cedidos y compartidos y de la evolución de la recaudación del Estado por la parte no cedida de los grandes impuestos, que es lo

⁹ Los *tributos propios* son aquellos que pueden establecer las comunidades autónomas sobre hechos imponible no gravados por el Estado. Los rendimientos de tales impuestos no se tienen en cuenta a la hora de calcular el Fondo de Suficiencia. Aunque muchas comunidades han establecido impuestos de este tipo, su recaudación es mínima.

¹⁰ Para más detalles, véase la sección 1 del Anexo a la versión en documento de trabajo de este artículo (de la Fuente y Gundín, 2008c).

Gráfico 1. Financiación efectiva per cápita antes y después de las transferencias del Fondo de Suficiencia, 1999



que determina el crecimiento del Fondo de Suficiencia en aquellas regiones en las que este Fondo es positivo. Sumando a la recaudación real por tributos cedidos y compartidos el importe de las garantías de financiación sanitaria y el valor actualizado del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas, hemos reconstruido los resultados del sistema durante sus cinco primeros años de vigencia (2002-6).

En el Cuadro 6 y el Gráfico 2 se resume la evolución de la financiación efectiva a competencias homogéneas del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común y se compara con la de otros agregados de referencia. Medida a precios cons-

Cuadro 6. Evolución de la financiación efectiva, Conjunto de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, 1999-2006

	1999	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Financiación total, millones de euros</i>						
A precios corrientes	55.692	69.928	76.723	84.257	95.098	106.927
A precios de 2005	70.718	78.970	83.198	87.833	95.098	102.846
índice a precios de 2005	100,0	111,7	117,6	124,2	134,5	145,4
<i>Población</i>						
Miles de personas	37.433	39.015	39.883	40.355	41.249	41.831
índice	100,0	104,2	106,5	107,8	110,2	111,7
<i>Financiación per cápita</i>						
En euros de 2005	1.889	2.024	2.086	2.177	2.305	2.459
índice	100,0	107,1	110,4	115,2	122,0	130,1

Nota: La financiación se expresa en precios constantes de 2005 utilizando el deflactor del PIB agregado español, tomado de INE (2008a),

tantes de 2005, la financiación total de estas regiones aumentó en un 45,4% entre 1999 y 2006, mientras que la población total lo hizo en un 11,7%. En consecuencia, la financiación por habitante experimentó un aumento del 30,1% medida en términos reales. El Gráfico 2 muestra que el crecimiento de la financiación ha sido superior al del PIB. Durante el período que estamos considerando, el peso de la financiación en el PIB de los territorios de régimen común se incrementó en casi un punto y medio porcentual, pasando del 10,5% en 1999 al 11,9% en 2006.

Gráfico 2. Financiación efectiva como fracción del PIB. Conjunto de las comunidades autónomas de régimen común

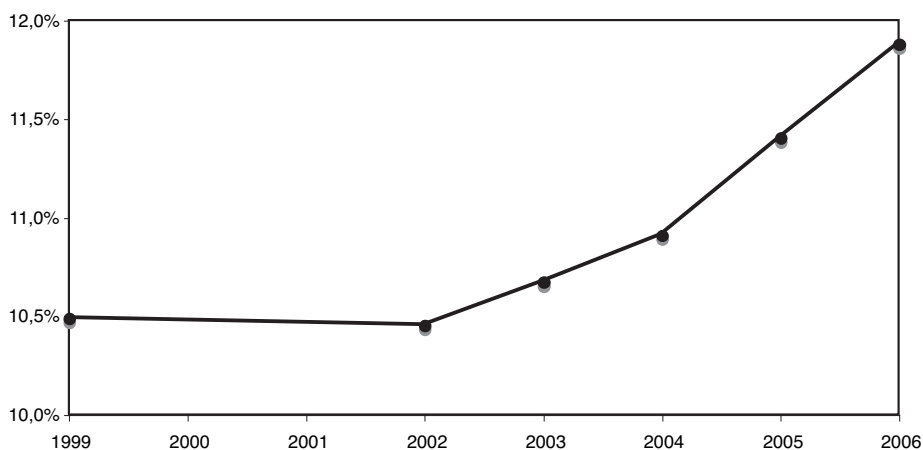
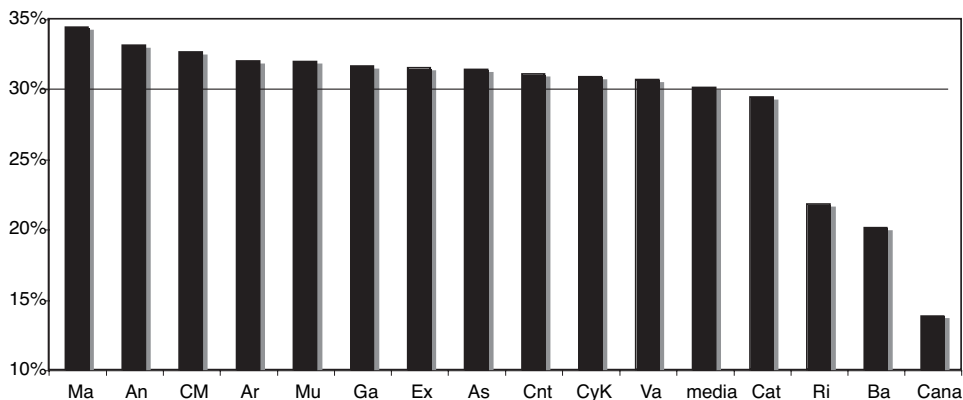


Gráfico 3. Incremento acumulado de la financiación real por habitante entre 1999 y 2006, en euros de 2005



Existen diferencias apreciables entre unas regiones y otras en términos de la tasa de crecimiento de la financiación efectiva por habitante durante el período de análisis. El Gráfico 3 muestra el incremento acumulado de esta variable en cada región entre 1999 y 2006 mientras que el Cuadro 7 muestra la evolución año a año de su valor relativo al promedio de las comunidades de régimen común. Las regiones están ordenadas en el cuadro por el incremento en esta magnitud entre el año base y 2006 (*dif. 2006-99*). Las diferencias entre las comunidades que aparecen en la parte superior de la tabla son reducidas y oscilan significativamente de un año a otro. El patrón es mucho más claro y estable en la cola inferior de la distribución. Las regiones más perjudicadas por las normas de evolución del sistema han sido las dos comunidades insulares y La Rioja. Todas ellas pierden más de siete puntos de financiación relativa durante el período analizado.

Cuadro 7. Evolución de la financiación efectiva por habitante, 1999-2006
Índices con promedio de las regiones de régimen común = 100

	1999	2002	2003	2004	2005	2006	<i>dif 2006-99</i>
Madrid	89,3	92,0	91,9	91,6	91,4	92,3	2,9
Andalucía	97,2	98,1	100,2	100,3	100,4	99,5	2,2
C.-La Mancha	105,0	104,3	103,7	103,8	105,8	107,0	2,0
Aragón	110,6	111,3	111,9	109,5	110,5	112,2	1,6
Murcia	95,5	92,2	92,1	92,8	96,6	96,8	1,3
Galicia	104,6	106,3	106,0	104,5	105,0	105,9	1,2
Extremadura	113,1	114,9	116,7	113,6	113,3	114,3	1,2
Asturias	103,5	105,9	107,3	105,2	103,4	104,5	1,0
Cantabria	116,0	115,0	117,0	114,2	118,6	116,9	0,8
Cast. y León	110,4	112,3	111,3	111,7	111,1	111,0	0,6
Valencia	91,9	92,0	91,5	92,8	92,9	92,3	0,4
Cataluña	98,6	98,4	97,6	99,2	98,3	98,1	-0,6
Baleares	101,8	92,0	90,8	90,5	93,5	94,0	-7,8
La Rioja	123,1	118,8	116,2	117,3	114,2	115,2	-7,9
Canarias	116,7	108,2	106,1	104,9	102,9	102,1	-14,6
<i>Promedio</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	

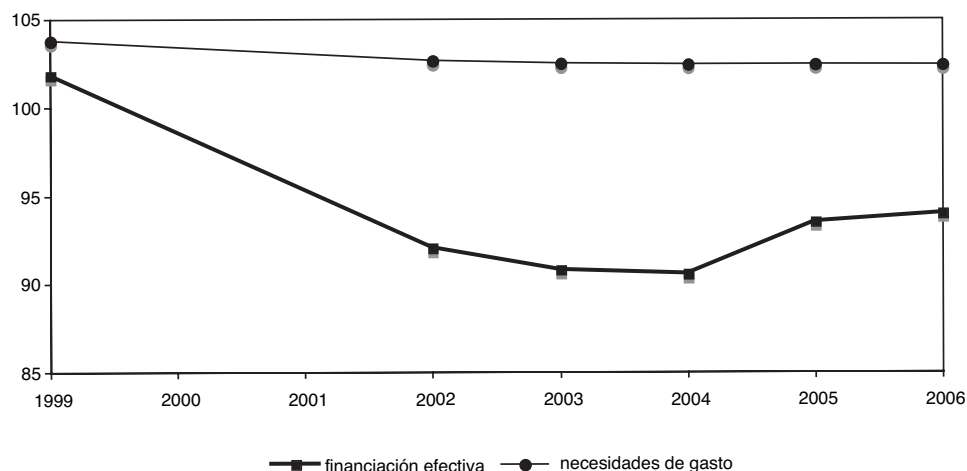
Fuentes: MEH (2004, 2005a, 2006a, 2006b, 2007 y 2008), Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias (varios años) y liquidación de los PGE (varios años). Para más detalles, véase la sección 3 del Anexo a de la Fuente y Gundín (2008c).

Como referencia, hemos calculado también la senda de las necesidades de gasto de cada comunidad utilizando las fórmulas de reparto del sistema vigente y actualizando año a año las variables poblacionales (población total y mayor de 65 años y población protegida por el Sistema Nacional de Salud). Los resultados se recogen en el Cuadro 8. El Gráfico 4 ilustra con datos de Baleares un hecho sobre el que volveremos más adelante: la tenue relación que existe entre la evolución de la financiación efectiva y la de las necesidades de gasto.

Cuadro 8. Evolución de las necesidades de gasto por habitante, 1999-2006
Índices con promedio de las regiones de régimen común = 100

	1999	2002	2003	2004	2005	2006	Dif. 2006-99
<i>Galicia</i>	105,1	105,9	106,2	106,5	106,8	107,0	1,9
<i>Extremadura</i>	105,8	106,6	106,9	107,0	107,2	107,3	1,5
<i>Asturias</i>	106,1	106,9	107,2	107,4	107,6	107,6	1,5
<i>Castilla y León</i>	107,4	108,1	108,4	108,5	108,7	108,8	1,4
<i>Andalucía</i>	95,9	96,2	96,2	96,3	96,3	96,3	0,5
<i>Cantabria</i>	105,0	105,2	105,3	105,3	105,4	105,2	0,3
<i>Madrid</i>	94,3	93,8	93,8	93,9	93,9	94,2	-0,1
<i>Canarias</i>	104,5	104,1	104,1	104,2	104,3	104,4	-0,1
<i>Valencia</i>	97,3	97,2	97,2	97,1	97,1	97,1	-0,1
<i>Aragón</i>	108,5	108,2	108,3	108,2	108,2	108,1	-0,4
<i>Cataluña</i>	98,1	98,1	98,0	97,9	97,8	97,6	-0,5
<i>Cast.-La Mancha</i>	107,6	107,6	107,6	107,4	107,2	107,0	-0,6
<i>Murcia</i>	97,8	97,3	97,3	97,3	97,3	97,2	-0,6
<i>Rioja</i>	111,6	111,4	111,3	111,0	110,8	110,6	-1,0
<i>Baleares</i>	103,8	102,7	102,5	102,5	102,4	102,4	-1,4
<i>Promedio</i>	100	100	100	100	100	100	

Notas: Los pesos de las variables de reparto recogidos en la última columna del Cuadro 1 se aplican al volumen total de financiación efectiva en el conjunto de las CCAARC en cada año, respetando el peso relativo de Baleares y Canarias en el reparto de la partida de insularidad que se observa en el año base. El resultado se divide por la población regional y se normaliza por las necesidades medias de gasto por habitante en el conjunto de estas regiones. Los datos de población total y mayor de 65 años provienen del INE (2008b) y los de población protegida de GTS (2007).

Grafico 4. Evolución de la financiación efectiva y de las necesidades de gasto por habitante, Baleares, 1999-2006

3. Un análisis crítico del sistema de financiación

En la sección anterior hemos descrito la mecánica y los resultados del sistema de financiación regional actualmente vigente en España. En esta sección se realiza un análisis crítico del diseño del sistema. Comenzaremos presentando en el primer apartado una serie de principios (autonomía, igualdad, responsabilidad, transparencia y equilibrio vertical) que describen propiedades deseables de un sistema de financiación territorial. Algunos de estos principios tienen encaje directo en la Constitución Española, mientras que el resto pueden considerarse requisitos técnicos para el correcto funcionamiento de una hacienda descentralizada.

En el primer apartado se identifican también una serie de carencias del sistema de financiación en términos de su falta de adecuación a los principios citados. Se trata, en particular, de un fuerte déficit de transparencia, un cumplimiento francamente mejorable de los principios de igualdad, responsabilidad y autonomía (en su vertiente de ingreso) y la ausencia de un mecanismo flexible y transparente de reequilibrio vertical en el reparto de recursos entre los distintos niveles de la administración. La mayor parte de estos problemas se tratan en mayor detalle en el resto de la sección, donde también se ofrecen algunas propuestas para la reforma del sistema que podrían ayudar a corregirlos. El apartado 2 se centra en el (in)cumplimiento del principio de igualdad, el 3 en el reparto de recursos entre el Estado y las regiones, el 4 en los mecanismos de responsabilidad fiscal y autonomía de ingreso y el 5 en los problemas de incentivos ligados al cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos.

3.1. Principios y consideraciones generales

La Constitución española establece dos principios básicos, los de *igualdad* y *autonomía*, que han de orientar el diseño del sistema de financiación territorial. El primero de estos principios exige en nuestra opinión que todos los ciudadanos españoles tengan acceso a un nivel similar de servicios públicos a igualdad de obligaciones fiscales con independencia de su región de residencia¹¹. El principio de autonomía, por su parte, requiere que los gobiernos regionales dispongan del margen de maniobra necesario para adecuar su oferta de bienes y servicios públicos a las necesidades y preferencias de su población.

A estos dos principios constitucionales hay que añadir otros requisitos necesarios para el buen funcionamiento de una hacienda multinivel¹². Uno de ellos, al que siguiendo la práctica habitual denominaremos (co-) *responsabilidad fiscal*, requiere que, en la medida de lo posible, cada nivel de gobierno aparezca ante sus ciudadanos como responsable no sólo de sus decisiones de gasto sino también de las cargas tributarias que éstas conllevan. En caso contrario, las administraciones regionales tendrán

¹¹ Somos conscientes de que la estricta interpretación que hacemos del principio de igualdad es materia opinable. En cualquier caso, es conveniente que el lector sepa que este principio juega un papel determinante en nuestra valoración del sistema de financiación y en la articulación de nuestras propuestas de reforma.

¹² Véase entre otros Joumard y Kongsrud (2003) y Warren (2006).

un fuerte incentivo para presionar a la Administración central con el fin de conseguir recursos adicionales con los que elevar su gasto por encima de lo que sería su nivel óptimo. Un principio estrechamente relacionado con el anterior es el de *transparencia*: el sistema ha de ser comprensible para los ciudadanos y éstos han de saber cuánto les cuesta cada nivel de gobierno. Finalmente, es también importante que el sistema no distorsione las decisiones de ninguno de los niveles de la Administración (*neutralidad*) y que establezca un reparto adecuado de recursos entre los mismos (*equilibrio vertical*) de forma que todos ellos tengan acceso a los ingresos necesarios para ejercer adecuadamente sus respectivas competencias (*suficiencia*).

Resulta evidente que existe una cierta tensión entre algunos de estos principios y que esto complica el diseño de cualquier sistema de financiación y exige ciertos compromisos entre objetivos deseables. En un estado descentralizado, la garantía de igualdad de acceso a los servicios públicos no puede entenderse (sin anular el principio de autonomía) como la uniformidad total entre regiones en términos del nivel de prestaciones ofrecido en cada servicio determinado, sino como una garantía de igualdad de recursos que pueden después financiar ofertas diversas que reflejen preferencias diferenciadas territorialmente. Así entendido, el principio de igualdad no restringe en modo alguno la autonomía de los gobiernos regionales para decidir libremente la composición de su gasto. Este principio es también plenamente compatible con la existencia de desviaciones (al alza o a la baja) en términos de gasto autonómico por habitante siempre que éstas se financien con recursos propios de cada comunidad. Esto es, una mayor (menor) oferta de servicios públicos en una región determinada no viola el principio de igualdad cuando ésta se ve compensada por un tipo impositivo mayor (menor) que el aplicado en otros territorios —esto es, por tarifas impositivas más elevadas para cada nivel de renta, y no sólo por un mayor “esfuerzo fiscal” en el sentido de mayores tipos medios en el que en ocasiones se interpreta esta expresión.

Esta forma de proceder permite también asegurar la plena responsabilidad fiscal en el margen. Dadas las diferencias de renta existentes entre las regiones españolas, la exigencia de igualdad en capacidad de gasto no permite diseñar el sistema de forma que todas las administraciones subcentrales se financien enteramente con tributos cedidos que recaen sobre sus propios ciudadanos. Pero lo crucial a la hora de establecer incentivos correctos para los gobiernos regionales es que este principio se aplique en el margen; esto es, que aquellas comunidades autónomas que deseen aumentar su volumen de gasto por encima del nivel garantizado de referencia hayan de asumir el coste político que esto comporta mediante la elevación de las cargas tributarias que soportan sus ciudadanos. Con todo, hemos de ser conscientes de que la existencia de mecanismos de nivelación puede distorsionar las decisiones de los gobiernos regionales si el sistema no se diseña con cuidado.

Como veremos en mayor detalle en el resto de esta sección, el sistema de financiación territorial español se adecua con éxito desigual a los distintos principios que acabamos de enunciar. En términos del principio de transparencia el suspenso ha de considerarse rotundo. A la complejidad del sistema y a la presencia de numerosos elementos *ad-hoc* que desvirtúan su filosofía básica hay que añadir la escasez de información accesible a un público general y la ausencia casi completa de esfuerzos para

concienciar a los ciudadanos del destino final de los impuestos que pagan. Conviene recordar aquí, por ejemplo, que los detalles del actual Acuerdo de financiación se mantuvieron secretos hasta casi cinco años después de su firma¹³. Por otra parte, el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico es claramente insatisfactorio. De acuerdo con una encuesta reciente (Instituto de Estudios Fiscales, 2006), la mayor parte de la población española cree que los grandes impuestos se pagan exclusivamente al Gobierno central y que éste sigue siendo el principal responsable de la gestión de los servicios públicos fundamentales. En tales circunstancias resulta difícil pensar que el voto autonómico pueda cumplir de forma satisfactoria su papel de mecanismo de disciplina fiscal.

El principio de autonomía se cumple razonablemente bien en lo que respecta al gasto. Los gobiernos regionales disponen de un amplio margen de actuación para determinar la composición de la cesta de bienes y servicios que ofrecen a sus ciudadanos. Aunque están sujetos a estándares mínimos y otras disposiciones generales dictadas por el Estado, la única restricción formal sobre sus presupuestos es la obligación de destinar a sanidad y servicios sociales al menos la parte de su financiación que viene ligada a estos servicios. Esta restricción debería eliminarse pero en la práctica no resulta operativa dados los niveles de gasto autonómico por estos conceptos.

En lo que concierne a la autonomía de ingresos y al cumplimiento del principio de responsabilidad fiscal, la situación es bastante peor a pesar de que se ha avanzado mucho en los últimos acuerdos de financiación. Hasta años muy recientes y pese al creciente peso de los gobiernos autonómicos en el gasto público, la Hacienda central continuaba regulando y recaudando la mayor parte de los impuestos. Durante los años noventa, por ejemplo, más de la mitad de los recursos de los gobiernos regionales (y unas tres cuartas partes si incluimos la sanidad) provenía de transferencias de la Administración central. Además, la capacidad de las comunidades autónomas para regular incluso aquellas figuras tributarias cuya recaudación les correspondía estaba sujeta a severas limitaciones, lo que hacía que su margen de autonomía fuese todavía menor de lo que sugiere la cifra citada¹⁴. Esta situación tenía consecuencias muy negativas pues restringía innecesariamente la libertad de actuación de los gobiernos regionales a la vez que los colocaba en una peligrosa situación de irresponsabilidad fiscal. Puesto que los beneficios políticos del gasto que gestionaban las administraciones regionales revertía sobre ellas, mientras que el coste electoral de los

¹³ A diferencia de sus antecesores, el actual Acuerdo de financiación se publicó sin un apéndice estadístico que recogiese la información necesaria para calcular la financiación correspondiente a cada comunidad. Más aún, en el momento de firmar el Acuerdo cada comunidad autónoma conocía únicamente sus propios datos y su propio nivel de financiación. La información detallada no se traslada a los gobiernos regionales hasta enero de 2005, en el seno del Grupo de Trabajo de Población (véase MEH, 2005b), y no se hace pública hasta 2006, cuando se cuelga en un sitio poco visible del sitio web del Ministerio de Hacienda sin mayores explicaciones sobre el contenido del archivo ofrecido. En ausencia de esta información y, en particular, de las correcciones practicadas para homogeneizar competencias, ni las liquidaciones anuales que se han publicado hasta el momento ni los informes anuales sobre la financiación de las comunidades autónomas (publicados bajo el título "Las haciendas autonómicas en cifras") permitan calcular la financiación regional a competencias homogéneas, lo que hacía imposible una comparación informativa entre regiones.

¹⁴ Véase entre otros Monasterio (2004) y de la Fuente y Vives (2003).

tributos que lo financiaban recaía sobre la Administración central, la tentación de presionar siempre al alza exigiendo mayores transferencias para financiar mejores servicios resultaba difícilmente resistible.

Los dos últimos acuerdos de financiación han supuesto una ampliación significativa de las competencias normativas de las regiones en materia tributaria así como un aumento importante en las participaciones regionales en los impuestos estatales y una visibilidad algo mayor de las mismas, especialmente en el caso del IRPF. Estas medidas han ayudado a reducir este problema de incentivos, pero no lo han eliminado del todo, como demuestra la reciente oleada de peticiones de recursos adicionales a la Hacienda central para financiar los supuestos “déficits sanitarios” regionales. Dada la experiencia de los gobiernos autonómicos, este tipo de comportamiento es perfectamente racional y no desaparecerá mientras no existan una mayor conciencia ciudadana del reparto de recursos y competencias entre las distintas administraciones y una normativa estable y creíble que establezca claramente que la única forma posible de aumentar los recursos financieros de las comunidades autónomas consiste en el ejercicio al alza de su capacidad normativa sobre los tributos cedidos y compartidos. El establecimiento de los mecanismos legales necesarios para ello es uno de los principales retos que ha de abordarse en la próxima reforma del sistema de financiación territorial.

Los otros dos retos pendientes son la articulación de mecanismos que permitan mantener el equilibrio en la distribución de recursos entre los distintos niveles de la administración pública en presencia de dinámicas diferentes de gasto y un cumplimiento más efectivo del principio de igualdad de acceso a los servicios públicos. En este último sentido, existen tanto luces como sombras. Por una parte, el sistema de financiación español ha funcionado hasta el momento bajo un objetivo de nivelación total de la capacidad de prestación de servicios que encaja perfectamente con una interpretación estricta del principio de igualdad. Por otra parte, hay también aspectos del sistema de nivelación que resultan bastante menos satisfactorios. En primer lugar, la base legal del mismo resulta un tanto frágil dada la falta de concreción en este punto del texto constitucional e incluso de la propia LOFCA, lo que resulta especialmente preocupante de cara a la actual renegociación del sistema bajo fuertes presiones para reducir su impacto redistributivo¹⁵. En segundo lugar, el objetivo de nivelación se restringe únicamente a las comunidades de régimen común, mientras que los territorios forales disfrutan de privilegios fiscales difícilmente justificables que se traducen en niveles de financiación per cápita muy superiores a los de las demás regiones. Finalmente, el objetivo de nivelación está lejos de alcanzarse en la práctica incluso dentro del grupo de comunidades de régimen común debido a la existencia de numerosas correcciones *ad-hoc* que han hecho que persistan entre ellas importantes disparidades de financiación por habitante que nada tienen que ver con diferencias en costes de provisión. El problema se agrava porque, como ya hemos visto, las normas de evolución del sistema reflejan sólo indirecta y parcialmente la dinámica de los determinantes de las necesidades de gasto. Esto permite que la financiación por habi-

¹⁵ Véase de la Fuente y Gundín (2007a).

tante se pueda ir alejando de una distribución inicial que, en principio aunque no necesariamente en la práctica, debería reflejar los costes relativos de provisión de los principales servicios públicos.

En el resto de esta sección intentaremos clarificar y justificar este diagnóstico, así como identificar los elementos del sistema que generan distorsiones y el tipo de modificaciones que podrían llevar a la mejora de las propiedades de equidad y eficiencia del mismo.

3.2. ¿Igual capacidad de prestación de servicios?

En este apartado nos preguntamos hasta qué punto el sistema actual garantiza la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos gestionados por los gobiernos regionales, entre los que están cosas tan importantes como la sanidad, la educación y los servicios sociales. Dado que, en legítimo uso de su autonomía, las comunidades autónomas pueden ofrecer y de hecho ofrecen combinaciones diferentes de prestaciones a sus ciudadanos, la pregunta sólo tiene sentido a nivel agregado y ha de intentar responderse en términos de la capacidad del sistema para dotar a las administraciones regionales de los recursos financieros necesarios para ofrecer, si así lo desean y a igualdad de obligaciones fiscales de sus ciudadanos y de capacidad de gestión, un paquete de servicios que cabría considerar de alguna manera “estándar”. Esto sugiere que un buen punto de partida para abordar el problema que nos ocupa en este apartado puede ser el análisis de la distribución territorial de la financiación por habitante, así como de los elementos del sistema que pueden generar disparidades en términos de esta variable.

Una complicación importante es que existen multitud de factores demográficos, geográficos y económicos que pueden hacer que el coste del paquete estándar de servicios sea mayor en unas comunidades autónomas que en otras. Puesto que un análisis detallado de los costes diferenciales de los principales servicios públicos en las distintas regiones españolas excede con mucho el objetivo del presente trabajo, no podremos ofrecer una respuesta exacta a la pregunta que motiva este primer apartado. Sin embargo, sí constatamos una serie de hechos que sugieren que *el diseño del sistema es francamente mejorable en términos de la equidad horizontal del reparto de recursos entre comunidades autónomas*.

Nuestros resultados apuntan hacia la necesidad de eliminar los aspectos discrecionales del sistema con el fin de acercar la financiación final de las comunidades autónomas al resultado de las fórmulas de necesidades de gasto, aunque seguramente esto deberá hacerse de forma gradual. En la misma línea, sería también aconsejable modificar las normas de evolución del sistema de forma que garanticen que la financiación regional evoluciona en paralelo con las necesidades de gasto. Finalmente, sostenemos también que la actual fórmula de reparto debería perfeccionarse tanto en la forma como en el fondo. El sistema debería modificarse con el fin de aumentar su transparencia, y tanto el listado de variables a considerar como sus ponderaciones deberían revisarse para adecuar los cálculos al patrón observado de gasto de las comunidades autónomas y para incorporar en la medida de lo posible los principales determinantes de los costes de provisión.

a) Una distribución de recursos con un importante componente arbitrario y un exceso de inercia

El Cuadro 9 contiene índices de financiación efectiva por habitante para las distintas comunidades autónomas en el año base de 1999 bajo tres supuestos diferentes. La columna 1 (*restricción inicial*) muestra la financiación obtenida bajo el sistema anterior, que era el vigente en aquel momento. La columna 2 muestra la financiación relativa que habría correspondido a cada región como resultado de la aplicación de las fórmulas de necesidades de gasto correspondientes a los distintos componentes de la financiación (sanidad, competencias comunes y servicios sociales). Finalmente, la columna 3, muestra la financiación efectiva final per cápita bajo el nuevo sistema, esto es, la obtenida tras añadir a la columna anterior los Fondos de densidad y renta relativa, las garantías de mínimos y modulaciones, los ajustes en la financiación sanitaria acordados en las comisiones mixtas de traspasos, la diferencia entre la recaudación real y la recaudación normativa por tributos cedidos y los rendimientos de los impuestos atípicos canarios discutidos más arriba.

Cuadro 9. Financiación por habitante en el año base (promedio = 100)

	<i>1. Restricción inicial</i>		<i>2. Resultado fórmula</i>		<i>3. Financiación efectiva final</i>
Canarias	115,3	La Rioja	111,6	La Rioja	123,1
La Rioja	113,0	Aragón	108,5	Canarias	116,7
Cantabria	111,8	Cast. Mancha	107,6	Cantabria	116,0
Cast. y León	111,3	Cast. y León	107,4	Extremadura	113,1
Aragón	110,5	Asturias	106,1	Aragón	110,6
Extremadura	109,0	Extremadura	105,8	Cast. y León	110,4
Galicia	106,1	Galicia	105,1	Castilla-La Mancha	105,0
Cast. Mancha	102,1	Cantabria	105,0	Galicia	104,6
Asturias	101,1	Canarias	104,5	Asturias	103,5
Andalucía	99,1	Baleares	103,8	Baleares	101,8
Cataluña	99,0	Cataluña	98,1	Cataluña	98,6
Murcia	96,0	Murcia	97,8	Andalucía	97,2
Baleares	93,0	Valencia	97,3	Murcia	95,5
Valencia	92,1	Andalucía	95,9	Valencia	91,9
Madrid	89,8	Madrid	94,3	Madrid	89,3
promedio	100,0		100,0		100,0
cv	8,06		5,04		9,44
rango	25,5		17,3		33,8
max/min	1,28		1,18		1,38
corr. con 1	1,00		0,76		0,93

Nota: En las columnas 1 y 3, la financiación se calcula utilizando el rendimiento real (y no el normativo) de los impuestos cedidos tradicionales y los rendimientos de los tributos atípicos canarios. Las diferencias entre la columna 2 (financiación por fórmula) y la 3 se deben a estos dos factores y a los ajustes y fondos específicos indicados en el texto.

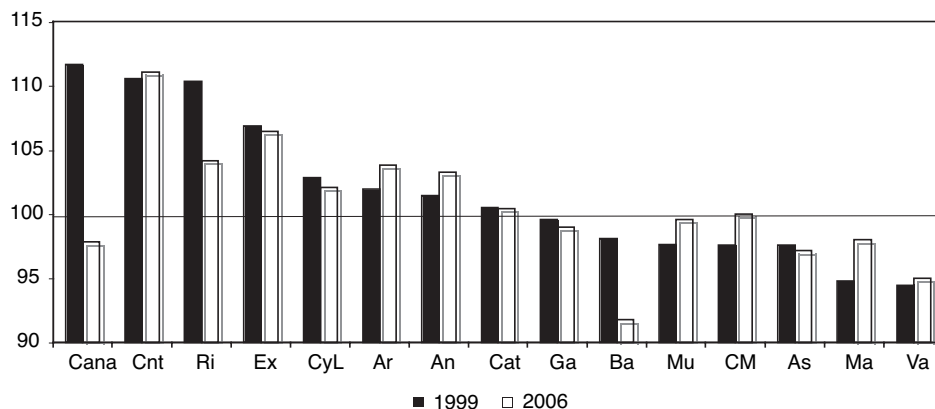
El panel inferior del Cuadro 9 contiene diversos indicadores de desigualdad entre regiones en términos de financiación por habitante y un indicador de la “inercia” del reparto de recursos. Los indicadores de desigualdad son el *coeficiente de variación* (*cv*) de los índices de financiación, que recoge la dispersión de los mismos, y dos indicadores de la distancia en recursos entre las regiones mejor y peor financiada: el *rango* de los índices (diferencia entre el máximo y el mínimo en la muestra) y el *coeficiente de correlación* entre cada columna y la financiación inicial bajo el sistema anterior (*corr. con 1*). Cuánto más cercano a la unidad esté el valor de esta variable, más se parece la asignación que estamos considerando a la inicial.

El examen del cuadro revela varios hechos interesantes. En primer lugar, constatamos que existen diferencias muy importantes de financiación por habitante entre las distintas comunidades de régimen común (que se agravarían considerablemente si incluyésemos en el análisis a las comunidades forales, mucho mejor financiadas). Bajo el sistema aplicado en 1999, por ejemplo, la diferencia de financiación por habitante entre la primera y la última región del ranking (Rioja y Madrid, respectivamente) era de algo más de 25 puntos. Tales diferencias, además, no parecen llevar camino de reducirse con el cambio de sistema sino más bien al contrario. Con el nuevo Acuerdo de financiación, la distancia entre los dos extremos de la distribución aumenta hasta 34 puntos, y la dispersión de los índices (medida por su coeficiente de variación) crece en un 17% (desde 8,06 hasta 9,44).

En segundo lugar, encontramos que una parte muy importante de las diferencias de financiación entre comunidades no tiene su origen en las variables demográficas y geográficas que entran en la fórmula de cálculo de las necesidades de gasto para intentar aproximar diferenciales interregionales en costes de provisión. La aplicación estricta de estas fórmulas reduciría en un 47% la dispersión de los niveles de financiación en relación con el resultado final (el *cv* caería de 9,44 a 5,04) y restaría 16,5 puntos a la distancia entre la primera y la última región del ranking de financiación por habitante. El incremento de la desigualdad que observamos al pasar de la columna 2 a la columna 3 aparece, por tanto, como arbitrario, pues es el resultado de una serie de aspectos *ad-hoc* del sistema que encajan mal con su lógica teórica de igualación de la capacidad de prestación de servicios¹⁶.

Este punto se ilustra de una forma alternativa en el Gráfico 5, donde se muestra el *índice de cobertura* de las comunidades autónomas de régimen común en 1999 y en 2006. Este indicador se define como la razón entre la financiación efectiva por habitante de cada comunidad y sus necesidades de gasto, calculadas utilizando las fórmulas de reparto del sistema actual, con ambas variables expresadas como índices en relación al promedio del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común (que se iguala a 100 en cada año). En el año base del sistema, cuatro comunidades

¹⁶ Una posible excepción sería el Fondo de renta relativa, incluido aquí entre los ajustes que llevan de la columna 2 a la 3, pues se trata de un tramo de financiación que responde a un criterio redistributivo claro y que podría guardar relación con los costes de provisión a través de la intensidad de uso de ciertos servicios públicos. Dado el reducido tamaño de este Fondo, sin embargo, su exclusión no modificaría apreciablemente los resultados.

Gráfico 5. Índice de cobertura (financiación efectiva por unidad de necesidad)

(Canarias, Cantabria, la Rioja y Extremadura) disfrutaban de una financiación superior en más de cinco puntos a sus necesidades de gasto mientras que dos de ellas (Madrid y Valencia) presentaban índices de cobertura inferiores al 95%. En 2006, la situación era sólo ligeramente mejor: aunque Canarias, La Rioja y Madrid se acercan significativamente a la media, Baleares se desploma hasta un nivel de cobertura cercano al 90%.

El tercer hecho que llama la atención en el Cuadro 9 es la muy considerable inercia de los niveles de financiación ante el cambio de sistema. Obsérvese que la aplicación estricta de las fórmulas implicaría cambios apreciables en el ranking de financiación de las regiones en relación con la situación inicial, tal como indica el valor (0,76) del coeficiente de correlación entre las columnas 1 y 2. Tras la aplicación de las modulaciones y otras correcciones, sin embargo, el ranking final se parece enormemente al inicial (el coeficiente de correlación entre las columnas 1 y 3 es de 0,93, muy próximo a 1). El resultado no es sorprendente, pues se ha repetido en todas las renegociaciones anteriores del sistema de financiación (véase de la Fuente y Vives, 2003). Sus consecuencias, sin embargo, son claras: la inercia del sistema se ha traducido en la persistencia en el tiempo de un reparto inicial de recursos muy discutible, que refleja en parte las peculiaridades del despliegue territorial del Estado bajo el régimen anterior y en parte los avatares del proceso de negociación entre el Estado y las comunidades autónomas sobre la valoración de las distintas competencias en el momento de su cesión.

La principal conclusión que extraemos del ejercicio realizado en esta sección es que, desde el punto de vista de la equidad horizontal del sistema de financiación y de su transparencia, *sería extremadamente importante eliminar aquellos aspectos en principio arbitrarios del mismo que alejan sus resultados de los de las fórmulas de necesidades de gasto*. Sería conveniente, en particular, acercar la recaudación normativa de los tributos cedidos a la recaudación real (sin ejercicio de la capacidad normativa regional), contabilizar adecuadamente los ingresos atípicos de la comunidad au-

tónoma canaria y eliminar las garantías de mínimos, modulaciones, fondos especiales y otros ajustes *ad-hoc* que distorsionan el resultado de las fórmulas de necesidades de gasto.

Es cierto que tal cambio en el diseño del sistema generaría un problema importante para aquellas regiones que viesen reducido su nivel de financiación. Esta circunstancia puede hacer aconsejable el establecimiento de un mecanismo de transición gradual desde la asignación inicial a la implicada por las fórmulas de reparto, pero desde luego no justifica el mantenimiento indefinido de una distribución poco equitativa de los recursos destinados a la financiación de las comunidades autónomas. Debería establecerse, por tanto, un período transitorio durante el cual se congelarían en términos reales los ingresos de las administraciones cuya financiación actual excede el nivel que les correspondería de acuerdo con la nueva fórmula. Los recursos adicionales generados por el crecimiento económico se destinarían a mejorar los niveles de financiación del resto de las comunidades, comenzando por aquellas en las que la brecha con la fórmula es mayor.

b) ¿Es razonable la fórmula de reparto?

Hasta el momento, hemos tomado como dada la fórmula utilizada en el Acuerdo para intentar aproximar las necesidades regionales de gasto y supuesto, al menos implícitamente, que ésta recoge adecuadamente los principales factores que inciden sobre los costes de provisión de los principales servicios públicos. En este apartado se analizan las implicaciones de esta fórmula y se recomiendan algunos cambios tanto en su estructura formal como en su contenido que podrían contribuir a aumentar su transparencia y a mejorar su capacidad de aproximar adecuadamente los recursos que necesita cada administración para garantizar la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

Una fórmula poco transparente

Un problema importante de la fórmula de reparto establecida en el Acuerdo de financiación es que no está escrita de una forma que haga fácilmente interpretables sus resultados. No resulta evidente, por ejemplo, si la reserva de un porcentaje dado del volumen total de recursos para las comunidades insulares supone una compensación razonable por los sobrecostes que éstas soportan. Para solventar este problema, comenzaremos este apartado extrayendo de las fórmulas de reparto del sistema las primas porcentuales en financiación por habitante ligadas a cada una de las variables contempladas en tales fórmulas. *Puesto que esta forma de presentar la información resulta mucho más transparente, sería deseable que el procedimiento de reparto se formulase directamente en términos de tales primas o, al menos, que el Consejo de Política Fiscal y Financiera las calculase de oficio y las incluyese en el Anexo de cualquier futuro acuerdo de financiación.*

El Cuadro 10 resume los resultados del ejercicio. Sus columnas muestran la contribución de los distintos criterios de reparto a la financiación relativa por habitante de cada comunidad. La última columna (*total*) es la financiación relativa de cada re-

Cuadro 10. Componentes de la financiación efectiva per cápita relativa (contribución de cada variable de reparto y de diversos ajustes a la desviación porcentual de la financiación *per capita* sobre el promedio)

	<i>Constante</i>	<i>Superficie</i>	<i>Dispersión</i>	<i>Insularidad</i>	<i>Pob prot.</i>	<i>Pob. > 65</i>	<i>Ajustes</i>	<i>Total</i>
La Rioja	9,0	1,0	-0,2	-0,5	0,1	1,8	12,1	23,1
Canarias	0,5	-1,4	-0,4	9,1	0,0	-3,5	12,4	16,7
Cantabria	4,0	-0,5	0,1	-0,5	0,3	1,4	11,3	16,0
Extremadura	1,4	4,3	-0,4	-0,5	-0,4	1,2	7,6	13,1
Aragón	1,2	4,5	-0,1	-0,5	-0,1	3,2	2,5	10,6
Cast. y León	0,0	4,1	0,3	-0,5	-0,5	3,5	3,4	10,4
C. Mancha	0,5	5,5	-0,2	-0,5	0,0	2,1	-2,2	5,0
Galicia	-0,1	-0,4	3,7	-0,5	0,0	2,2	-0,2	4,6
Asturias	1,4	-0,5	1,9	-0,5	0,6	3,0	-2,3	3,5
Baleares	2,2	-1,2	-0,5	4,0	0,2	-1,2	-1,8	1,8
Cataluña	-0,6	-1,3	-0,4	-0,5	0,8	0,3	0,4	-1,4
Andalucía	-0,7	-0,2	-0,5	-0,5	-0,3	-1,7	1,2	-2,8
Murcia	1,3	-0,5	-0,3	-0,5	-0,4	-1,6	-2,4	-4,5
Valencia	-0,4	-1,2	-0,5	-0,5	0,3	-0,3	-5,5	-8,1
Madrid	-0,5	-1,9	-0,6	-0,5	-0,5	-1,4	-5,2	-10,7
<i>Promedio</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Desv. est.</i>	2,4	2,5	1,1	2,6	0,4	2,1	5,9	9,4
<i>Rango</i>	9,7	7,4	4,2	9,6	1,2	7,1	17,9	33,8

Nota: Componentes de la financiación efectiva *per capita* en el año base atribuibles a los criterios de reparto fijados en el Acuerdo. Cada uno de los componentes se expresa en diferencias con su promedio en el conjunto de las comunidades de régimen común y se divide por la financiación media *per capita* total del mismo grupo.

gión (el diferencial en términos porcentuales con el promedio del grupo) y se obtiene sumando el resto de las columnas. En estas últimas se cuantifica el impacto sobre la financiación por habitante de cada una de las variables contempladas en las fórmulas de reparto así como el efecto conjunto de los distintos ajustes ad-hoc, que se recoge en la penúltima columna.

Las dos últimas filas del cuadro muestran la desviación estándar (*desv. est.*) de los distintos componentes de la financiación relativa y su *rango*, esto es, un indicador de dispersión y la diferencia entre el valor máximo y el mínimo dentro de cada columna. Estos dos indicadores nos dan una idea de la contribución de las distintas variables de reparto a la desigualdad observada en términos de financiación por habitante. Los criterios que generan mayores disparidades son el componente fijo de la financiación regional (*constante*) y la insularidad, ambos con un rango de 9,7 puntos, seguidos de la superficie, la población mayor de 65 años y la dispersión. Como ya hemos destacado en la sección anterior, los ajustes recogidos en la penúltima columna (con un rango de 17,9 puntos) contribuyen de manera muy importante a aumentar la dispersión de la financiación por habitante, y dominan en muchos casos a las teóricas variables de reparto.

El componente constante de la financiación (39,67 millones por comunidad autónoma) supone una prima muy apreciable para las comunidades más pequeñas, alcanzando los 9 puntos en La Rioja y los 4 en Cantabria. La partida de superficie beneficia especialmente a las comunidades interiores con menor densidad de población, que obtienen primas por habitante que alcanzan los 5,5 puntos en Castilla la Mancha. La partida ligada a la dispersión de la población beneficia especialmente a Galicia y Asturias, con primas de 3,7 y 1,9 puntos respectivamente. El componente de insularidad supone una prima en términos de financiación por habitante de 9,1 puntos porcentuales en el caso de Canarias y de 4,1 puntos en el de Baleares. Finalmente, la financiación asignada a los mayores de 65 años genera diferenciales apreciables en las regiones con estructuras demográficas extremas, destacando los casos de Castilla y León, Aragón y Asturias (con primas positivas) y el de Canarias con una apreciable prima negativa que refleja la juventud de su población.

En términos generales, por tanto, las primas de financiación asociadas a las distintas variables de reparto parecen estar dentro de lo que cabría considerar un rango razonable, lo que no siempre ha sido el caso en anteriores acuerdos de financiación (véase de la Fuente y Vives, 2003). No obstante, sus importes no parecen estar basados en un estudio sistemático de los determinantes de los costes de provisión y dejan fuera del cálculo algunas variables con un indudable peso sobre las necesidades regionales de financiación, como la población en edad escolar o las diferencias en el coste de la vida.

Algunas propuestas para el cálculo de las necesidades de gasto

El procedimiento que se utiliza en España para cuantificar las necesidades regionales de gasto ocupa una posición intermedia en cuanto a su grado de sofisticación en relación con los métodos utilizados con el mismo fin en otros países descentralizados en los que existen mecanismos de nivelación. En un extremo tenemos países como Canadá, en los que el objetivo del sistema de nivelación se formula en términos de la capacidad fiscal por habitante, lo que es equivalente a utilizar la población como único criterio para la fijación de las necesidades de gasto. En el extremo contrario se situaría Australia, donde existe una comisión de expertos independientes que se encarga de realizar y actualizar estimaciones muy detalladas de los costes medios de los distintos servicios públicos y del impacto sobre los mismos de una multitud de variables sociodemográficas y geográficas. Ambos enfoques extremos presentan problemas evidentes. Por un lado, resulta claro que la nivelación de la capacidad fiscal por habitante no garantiza la igualdad en la capacidad de prestación de servicios cuando los territorios que conforman un país presentan diferencias importantes en su estructura demográfica que afectan a la demanda de ciertos servicios o características geográficas muy diferentes que pueden incidir sobre los costes unitarios de provisión de los mismos. Por otro lado, el intento de afinar demasiado en el cálculo de los costes requiere una información muy detallada, reduce la transparencia del sistema y exige inevitablemente hipótesis de trabajo discutibles que hacen que los resultados sean siempre cuestionables¹⁷.

¹⁷ Sobre el funcionamiento de los mecanismos de nivelación en estos países y sus posibles problemas, véanse de la Fuente y Gundín (2008a) y López y Rodrigo (2000).

Desde esta perspectiva, la apuesta española por un procedimiento intermedio que intenta evitar los inconvenientes de ambos extremos parece acertada en principio. En nuestra opinión, sin embargo, existe un margen considerable para afinar los cálculos de necesidades de gasto utilizando información fácilmente disponible y sin pérdida alguna de transparencia. En este apartado planteamos algunas propuestas en esta dirección¹⁸.

En primer lugar, si el objetivo del sistema es que todas las comunidades puedan financiar una cesta estándar de servicios, parece razonable tomar como referencia la cesta que efectivamente se ofrece en promedio en el conjunto del país. En esta línea, tanto el número y naturaleza de las partidas de financiación como sus pesos relativos deberían reflejar el *peso de los distintos servicios públicos en el gasto observado del conjunto de las comunidades autónomas* —sin que ello comporte obligación alguna por parte de éstas de mantener tales ponderaciones en sus propios presupuestos. A estos efectos, sin embargo, convendría deducir de los gastos observados aquellas partidas de financiación condicionada ligadas a programas y competencias específicas (como pueden ser los Fondos Estructurales europeos o la financiación específica del gobierno central mediante convenios y otros mecanismos) con el fin de aislar las partidas de gasto que han de financiarse con los recursos que proporciona el sistema de financiación general.

Una primera aproximación a este ejercicio¹⁹ muestra que, como cabría esperar, las dos competencias con mayor peso en los presupuestos regionales son la sanidad (que representa el 40% del gasto neto de financiación específica) y la educación (con el 27,3%). En consecuencia, el peso asignado a la sanidad dentro del sistema de financiación (un 44,2%) es probablemente razonable²⁰. Pero también *sería aconsejable introducir una partida específica de financiación educativa*, dotada con un volumen de recursos proporcional a su peso en el gasto autonómico. Esta partida debería repartirse entre las regiones en proporción a la población en edad escolar y/o al número de alumnos matriculados en centros públicos y concertados, posiblemente ponderados en función del gasto medio por estudiante en cada nivel educativo. También sería deseable introducir alguna corrección por el peso en el alumnado de la población de origen extranjero, con mayores necesidades de atención personalizada que la nativa y por otros factores como la extensión geográfica y la dispersión de la población que pueden incidir significativamente sobre los costes educativos.

Por otra parte, la información existente sugiere que la partida destinada a la financiación de servicios sociales (798 millones de euros, o un 1,5% del total) es excesivamente

¹⁸ En de la Fuente y Gundín (2008c) se ofrece una estimación preliminar de las implicaciones financieras de estas propuestas con datos del año base de 1999. El efecto neto de todas ellas es relativamente modesto, aunque ni mucho menos despreciable, y oscila entre una ganancia de financiación de 2,8 puntos en el caso de Murcia y una pérdida de 3,2 puntos en el de Aragón.

¹⁹ Véase la sección 5 del Anexo a de la Fuente y Gundín (2008c).

²⁰ El peso estimado de la sanidad en el gasto regional (el 40%) es ligeramente inferior al que se asigna a esta partida en el sistema de financiación. Sin embargo, una estimación más completa de la financiación específica aumentaría el volumen de esta partida, reduciendo el gasto neto regional que ha de financiarse con los recursos del sistema de financiación y acercaría el peso de la sanidad aún más al utilizado en el Acuerdo.

reducida. De acuerdo con el Libro Blanco sobre dependencia (IMSERSO, 2004), el gasto en servicios de atención a personas dependientes (que no agota el presupuesto de servicios sociales) ascendió en 1999 a 1.246 millones de euros. Aunque de esta partida habría que distraer el gasto de las diputaciones forales, parece claro que *sería recomendable aumentar el peso de los servicios sociales en la fórmula de financiación*, incluso en ausencia de la recientemente aprobada Ley de Dependencia, de la que hablaremos más adelante. También sería recomendable suplementar el actual criterio de reparto de estos fondos (la población mayor de 64 años) con otras variables, como podrían ser la población en riesgo de exclusión social y la población inmigrante, e incluso la creación de una partida específica para financiar programas de atención a este último colectivo.

Finalmente, convendría analizar la posibilidad de introducir una corrección en la fórmula de financiación que recoja diferencias entre regiones en niveles de precios. Aunque éste es un problema que puede afectar a muchas facetas de la actividad de las administraciones regionales, seguramente su aspecto más importante y más sencillo de corregir es su impacto sobre los costes salariales. En este campo, un objetivo razonable sería el de dotar a todas las comunidades autónomas de los recursos necesarios para poder pagar salarios medios con el mismo poder adquisitivo, de forma que puedan atraer personal con niveles similares de cualificación. Los cálculos necesarios son sencillos, aunque para mejorar su fiabilidad sería deseable disponer de un índice de precios al consumo que incorpore los costes de la vivienda en propiedad (lo que no hace el actual IPC).

En segundo lugar, los criterios utilizados para distribuir las distintas partidas entre las regiones y los pesos asignados a los mismos deberían basarse en la medida de lo posible en la mejor información existente sobre los determinantes del coste de los servicios así como en análisis estadísticos de la incidencia de diversos factores sobre esta última variable. A título de ejemplo, convendría investigar el impacto de la extensión territorial y la dispersión poblacional sobre los costes de los principales servicios públicos. También sería deseable basar el reparto de la financiación sanitaria en un indicador más elaborado que el utilizado actualmente. En este sentido, se podrían aprovechar los informes elaborados por el Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario (GTS, 2005 y 2007), donde se calcula una población equivalente en términos de necesidades de gasto sanitario a partir de un desglose por grupos de edades bastante más detallado que el implícito en la fórmula actual, donde sólo se distingue entre mayores y menores de 64 años. Incluso si se opta por mantener únicamente esta distinción, los resultados del Grupo de Trabajo sugieren que la ponderación relativa asignada a la población de mayor edad debería revisarse al alza, pasando del valor de 2,89 implícito en la fórmula actual²¹ a 3,46²².

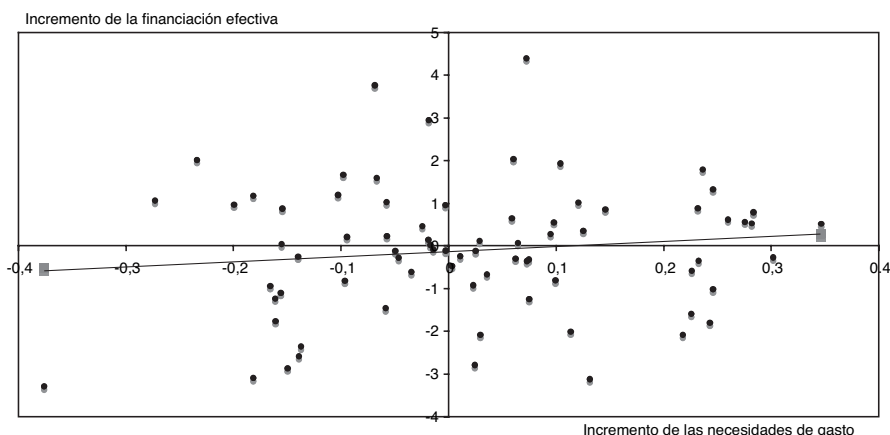
²¹ Dividendo la cantidad total a distribuir por cada concepto por la población protegida y por la población mayor de 64 años respectivamente, podemos calcular la financiación per cápita asignada a cada grupo de edad. La ponderación implícita asignada a los mayores de 64 años se obtiene dividiendo la suma de los importes asignados a cada persona y a cada miembro de este grupo por el importe asignado por persona, que es lo que corresponde a un menor de esta edad. El resultado es 2,89. Esto es, a cada mayor de 64 años se le asignan en promedio 2,89 veces más recursos que a una persona menor de esta edad.

²² Véase también de la Fuente y Gundín (2008b). En este trabajo se realiza un análisis estadístico de los determinantes de los costes sanitarios. Los resultados confirman la conclusión de que el sistema actual

c) Evolución de los resultados del sistema

En el apartado 2.5 hemos reconstruido los resultados financieros del sistema en el año base y en sus primeros años de aplicación así como la senda de las necesidades regionales de gasto. Los Cuadros 7 y 8, donde se resumen los resultados del ejercicio, muestran que las normas de evolución del sistema permiten que con el paso del tiempo se produzcan cambios importantes en la financiación relativa de las regiones que nada tienen que ver con la evolución de sus necesidades de gasto. La tenue relación entre ambas variables se aprecia con claridad en el Gráfico 6: aunque la correlación entre los incrementos anuales de la financiación efectiva y de las necesidades de gasto es ligeramente positiva, la segunda de estas variables explica únicamente un 1,3% de la variación observada de la primera de ellas.

Gráfico 6. Incremento anual de la financiación efectiva vs. incremento anual de las necesidades de gasto



El problema surge porque el sistema compensa sólo parcialmente los efectos sobre la financiación autonómica de las diferencias interregionales en tasas de crecimiento de la población y de la renta *per capita*. Si suponemos como primera aproximación que tanto los ingresos tributarios de las comunidades autónomas como la recaudación impositiva del Estado de la que se nutre el Fondo de Suficiencia son proporcionales a la renta del territorio relevante, es fácil comprobar que la diferencia entre la tasas de crecimiento de la financiación por habitante en el territorio *i* y en el promedio del país ($\hat{f}_i - \hat{f}$) vendrá dada por

$$\hat{f}_i - \hat{f} = (1 - ws_i) * (\hat{q}_i - \hat{q}) - ws_i * (\hat{h}_i - \hat{h}) \tag{1}$$

infravalora los costes derivados del envejecimiento y apunta también hacia la necesidad de introducir algunas variables adicionales en la fórmula de reparto de la financiación sanitaria, incluyendo la extensión territorial y el nivel de renta disponible (que afecta a la utilización de los servicios públicos de atención sanitaria).

donde ws_i es el peso del Fondo de Suficiencia en la financiación total de la región i , y \hat{f}_i , \hat{q}_i y \hat{n}_i denotan respectivamente las tasas de crecimiento de la financiación por habitante, la renta *per capita* y la población del mismo territorio, mientras que \hat{f} , \hat{q} y \hat{n} son las tasas de crecimiento promedio de las mismas variables en el conjunto del territorio de régimen común, que afectan a los ingresos regionales a través de las transferencias del Fondo de Suficiencia.

La ecuación [1] implica que, “en circunstancias normales”, el crecimiento de la financiación por habitante será una función creciente de la tasa de crecimiento de la renta *per capita* y una función decreciente de la tasa de crecimiento de la población regional, aunque el grado de sensibilidad a estos factores dependerá del peso del Fondo de Suficiencia en la financiación de cada región.

Los datos confirman parcialmente esta hipótesis. El Cuadro 11 recoge los resultados de una serie de regresiones del crecimiento diferencial de la financiación efectiva por habitante ($\hat{f}_i - \hat{f}$) entre 1999 y 2006 sobre las tasas de crecimiento diferenciales de la población y de la renta *per capita* en el mismo período. Cuando no se controla por el peso del Fondo de Suficiencia (ws_i), ambas variables entran en la ecuación [1] con signos positivos, aunque sólo el crecimiento de la renta resulta significativo. En la ecuación [2] se añaden términos de interacción entre cada una de estas variables y el peso del Fondo de Suficiencia, que no resultan significativos. Finalmente, en la ecuación [3] se impone la especificación que sugiere la ecuación [1], encontrándose los signos esperados aunque, una vez más, la variable de población no resulta significativa.

Cuadro 11. Determinantes del crecimiento de la financiación por habitante ($\hat{f}_i - \hat{f}$)

	[1]	[2]	[3]
$(\hat{q}_i - q)$	0,689 (2,70)	1,287 (1,35)	
$\hat{n}_i - \hat{n}$	0,222 (0,96)	1,171 (0,94)	
$ws_i * (\hat{q}_i - \hat{q})$		-1,293 (0,55)	
$ws_i * (\hat{n}_i - \hat{n})$		-2,157 (0,75)	-0,266 (0,74)
$(1 - ws_i) * (\hat{q}_i - \hat{q})$			0,491 (2,20)
R^2	0,478	0,526	0,362

En conjunto, los resultados revelan un efecto positivo y significativo del crecimiento de la renta *per capita* sobre el crecimiento de la financiación por habitante. Sin embargo, el esperado efecto negativo del crecimiento de la población no se confirma con claridad con los datos del período analizado, lo que sugiere que el efecto positivo de esta variable sobre la recaudación tributaria de las comunidades autóno-

mas podría haber sido mayor durante los últimos años de lo que sería esperable a largo plazo.

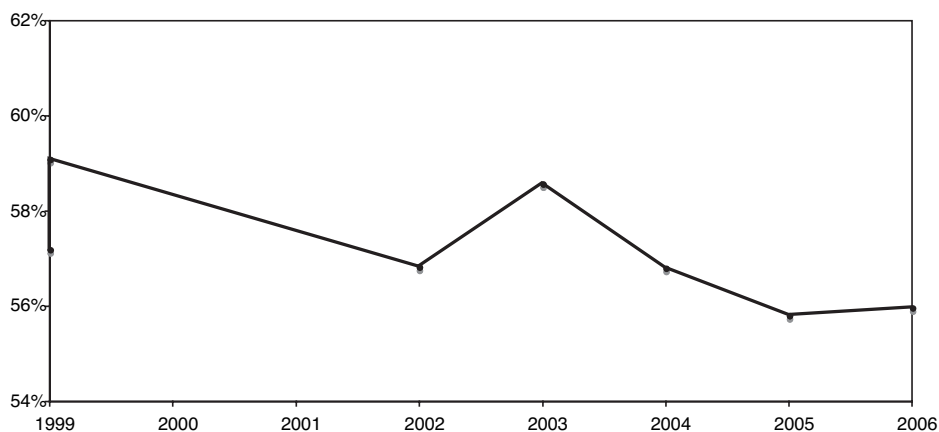
En conclusión, las normas de evolución del sistema no garantizan que los recursos asignados a cada comunidad evolucionen en paralelo a sus necesidades de gasto. En nuestra opinión, *sería recomendable recalcular la asignación de recursos año a año utilizando la mejor estimación disponible de las variables que entran en las fórmulas de necesidades de gasto. En su defecto, la evolución del Fondo de Suficiencia debería al menos ligarse a la de la población y a la de los ingresos por tributos cedidos* de forma que se obtenga aproximadamente el mismo efecto.

3.3. El reparto de recursos entre el Estado y las Comunidades Autónomas

El Gráfico 7 muestra la evolución del peso de las comunidades autónomas de régimen común (CCAARC) en la suma de los ingresos netos del Estado y de las propias CCAARC durante el año base del actual sistema de financiación y sus cinco primeros años de vigencia. Los ingresos netos del Estado se definen como sus ingresos tributarios (excluyendo las cotizaciones sociales) netos de transferencias corrientes a otras administraciones, y los de las CCAARC se calculan añadiendo a sus ingresos tributarios las transferencias corrientes del Estado en concepto de Fondo de Suficiencia y garantías sanitarias. Todos los cálculos se realizan a competencias homogéneas. El “salto” inicial del peso de las comunidades autónomas en el gasto refleja el paso del anterior sistema de financiación regional al actualmente vigente. (Para más detalles véase la sección 7 del Anexo a de la Fuente y Gundín, 2008c).

El gráfico ilustra el enorme peso que han adquirido las comunidades autónomas como ejecutoras del gasto público. Obsérvese que las participaciones que aparecen en el gráfico no reflejan ni el gasto de las comunidades forales ni las transferencias de

Gráfico 7. Evolución del peso de las CCAARC en los ingresos netos del Estado y las CCAARC a competencias homogéneas, 1999-2006



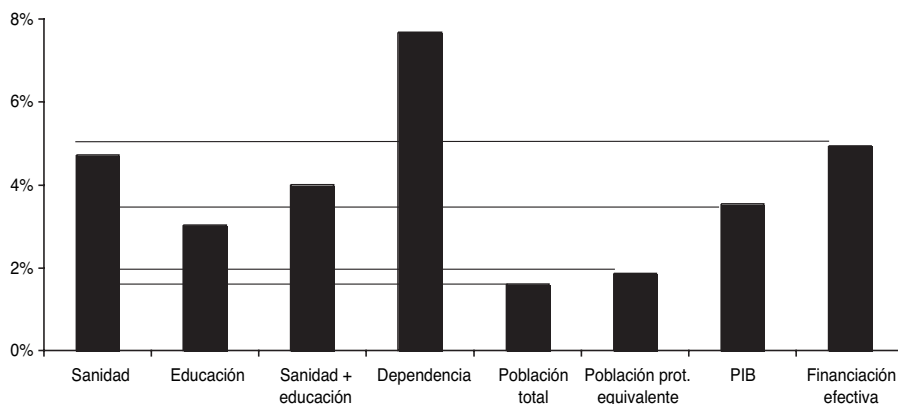
capital del Estado y de la Unión Europea a las comunidades de régimen común o las destinadas a financiar las competencias singulares asumidas por algunas de estas últimas. Pero aún sin contar estos recursos, que también terminan engrosando los presupuestos autonómicos, las comunidades autónomas de régimen común tienen un peso claramente superior al del Estado (en el que no se incluye la Seguridad Social) en la ejecución del gasto público final.

Desde el punto de vista de esta sección, la característica más relevante del gráfico es la relativa estabilidad del peso autonómico en los recursos públicos (e incluso la existencia de una tendencia suavemente decreciente en la senda de esta variable). Este resultado no es sorprendente dada la estructura del sistema de financiación. Puesto que buena parte de los recursos autonómicos son participaciones en los ingresos tributarios del Estado (territorializadas o no, como en el caso del Fondo de Suficiencia), el peso relativo de las distintas administraciones tenderá a permanecer constante y las variaciones en el mismo reflejarán las diferencias que puedan producirse en las tasas de crecimiento de los recursos no compartidos —esto es, básicamente, los impuestos cedidos tradicionales, que corresponden únicamente a las regiones, y el Impuesto de Sociedades, cuyos rendimientos ingresa íntegramente la Hacienda central. A medio y largo plazo, y en ausencia de cambios significativos en la normativa tributaria, ambas fuentes de recursos tenderán a crecer aproximadamente en proporción a la renta, por lo que tampoco aquí cabe esperar grandes cambios en las participaciones de las distintas administraciones en los recursos totales.

Tal estabilidad en el reparto de recursos entre las administraciones regionales y central puede suponer un problema en la medida en que la naturaleza de sus respectivas competencias genere dinámicas diferentes en sus necesidades de gasto. En este sentido, una queja recurrente de los gobiernos autonómicos ha sido que el sistema no tiene en cuenta el hecho de que a ellos les corresponde gestionar una serie de servicios (sanidad, servicios sociales y educación, fundamentalmente) caracterizados por una creciente demanda social que se traduce en un fuerte aumento de las necesidades de gasto.

Como veremos enseguida, las liquidaciones presupuestarias de los últimos años avalan, aunque con matices, esta afirmación y sugieren que podría ser deseable introducir en el sistema de financiación algún mecanismo que permita una mayor flexibilidad en el reparto global de recursos entre los distintos niveles de la administración pública —lo que no implica necesariamente un aumento automático de la financiación regional en detrimento del Gobierno central.

El Gráfico 8 muestra las tasas medias de crecimiento en términos reales de tres importantes capítulos de gasto autonómico (sanidad, educación y servicios sociales de atención a la dependencia) durante el período 1999-2005. Como referencia, el gráfico muestra también las tasas de crecimiento de la población, la población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario, el PIB y la financiación efectiva a competencias homogéneas del conjunto de las CCAARC durante el mismo período, con las dos últimas variables medidas también en términos reales. Es interesante observar que durante el sexenio analizado la financiación regional creció a una tasa anual superior en casi punto y medio a la del PIB, un fenómeno difícilmente sostenible a medio y largo plazo. A pesar de ello, el gasto sanitario aumentó a un ritmo similar al de

Gráfico 8. Crecimiento medio anual del gasto y de otras magnitudes en términos reales, CCAARC 1999-2005*Notas:*

- En el caso del gasto en servicios sociales de atención a la dependencia, los datos corresponden al período 1999-2003 e incluyen a todas las comunidades autónomas.
- El gasto sanitario se calcula utilizando un criterio de devengo e incluye por tanto, además del gasto liquidado en cada año, una estimación del incremento de deuda generado durante el mismo.
- Todas las partidas de gasto se expresan en euros constantes utilizando el deflactor del PIB español.

Fuentes: Gasto sanitario desplazado y población protegida equivalente: GTS (2007); gasto sanitario liquidado: MSC (2007); PIB y población total: INE (2008a), Contabilidad regional de España; Gasto educativo: MEC (2007).

la la financiación regional, mientras que la partida de educación creció medio punto menos que el PIB. El resultado neto ha sido un aumento de 23 centésimas (un 2,7%) en el peso del gasto en sanidad y educación en el PIB de las comunidades autónomas de régimen común entre 1999 y 2005 y un apreciable descenso en el peso conjunto de ambas partidas en la financiación regional, desde el 80,3% hasta el 75,9%.

En el caso de los servicios sociales, los datos parciales que hemos podido reunir apuntan hacia un ritmo de crecimiento todavía mayor que el de la partida de sanidad. El gasto por este concepto, además, deberá incrementarse muy sensiblemente en los próximos años como consecuencia de la reciente aprobación de la llamada Ley de Dependencia (Ley de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia), por la que se crea un Sistema Nacional de Dependencia para garantizar la universalización de la atención a las personas dependientes que será gestionado por las comunidades autónomas y cofinanciado por éstas, el gobierno central y sus usuarios (a través de un mecanismo de copago en el que se tendrán en cuenta su renta y su patrimonio)²³. Aunque la Ley no lo prevé expresamente,

²³ El Estado financiará un nivel mínimo de prestaciones que será uniforme en todo el territorio nacional y ayudará a financiar un segundo nivel de prestaciones complementarias que se fijará en convenios bilaterales con los gobiernos regionales. La aportación de las comunidades autónomas no podrá ser inferior a la del Estado, y los recursos aportados por éste (que pasarán gradualmente de 400 a 2.100 millones de euros anuales entre 2007 y 2015) se distribuirán entre regiones teniendo en cuenta la población dependiente, la dispersión, la insularidad y “otros criterios” (art. 32). Entre estos últimos parecería conveniente introducir algún indicador de renta para recoger la influencia de esta variable sobre la capacidad de pago de los usuarios en las distintas regiones.

parece razonable que sus mecanismos financieros terminen integrándose en el sistema ordinario de financiación. En cualquier caso, la Ley de Dependencia supone un incremento significativo de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas que podría exigir un aumento de sus recursos tributarios.

En resumen, es cierto que las partidas de gasto que absorben el grueso de los recursos autonómicos han tendido a crecer en los últimos años a un ritmo superior al del PIB. Dado el extraordinario comportamiento de los ingresos autonómicos durante el largo período de expansión que estamos analizando, los gobiernos regionales han sido capaces hasta el momento de absorber el aumento del gasto sin grandes problemas. Sin embargo, no parece muy probable que esta situación se pueda mantener de forma indefinida. Si la presión para aumentar el gasto sanitario y en servicios sociales es de carácter estructural, como parece probable, las comunidades autónomas podrían experimentar serios problemas presupuestarios una vez sus ingresos vuelvan a una senda de crecimiento más sostenible. Con todo, hay que señalar también que los fuertes incrementos del gasto social registrados en los últimos años reflejan decisiones políticas de los propios gobiernos regionales mucho más que incrementos exógenos en necesidades objetivas de financiación. Así, por ejemplo, el aumento automático de los costes de la atención sanitaria derivado del crecimiento de la población y de su envejecimiento supone únicamente un 40% del crecimiento observado del gasto sanitario real²⁴. El resto se debe a los incrementos salariales del personal sanitario en las comunidades que han asumido recientemente el traspaso, a la mejora de la calidad de las prestaciones y al imparable crecimiento del gasto farmacéutico en ausencia de medidas significativas de contención como podría ser la introducción de mecanismos de copago²⁵.

Las cifras que acabamos de repasar apuntan a dos conclusiones. La primera es que *sería necesario introducir en el sistema algún mecanismo que permita adecuar con cierta flexibilidad el reparto de recursos entre los distintos niveles de gobierno a la evolución de las necesidades de gasto ligadas a sus respectivas competencias*. Previsiblemente, tal flexibilidad ha de traducirse en un peso creciente de las administraciones regionales en el gasto público. La segunda es que *esto ha de hacerse de forma que no genere incentivos para aumentar el gasto regional de forma irresponsable*. Sería muy aconsejable, en particular, que el coste tributario de cualquier incremento de los recursos autonómicos por encima de su crecimiento natural ligado al aumento de la renta fuese claramente percibido por los ciudadanos y tuviese un coste político para los gobiernos regionales.

Hasta el momento, los necesarios ajustes en el reparto de recursos entre administraciones se han realizado casi exclusivamente a través de inyecciones de fondos adicionales por parte de la Hacienda central a raíz de las sucesivas renegociaciones del sistema, de los mecanismos de garantía incluidos en los distintos acuerdos de financiación, o de acuerdos puntuales como el alcanzado en una reciente Conferencia de Presidentes sobre el incremento de la financiación sanitaria. Este procedimiento *ad-*

²⁴ Con los datos resumidos en el Gráfico 3, la tasa de crecimiento de la población protegida equivalente es del 1,87%, mientras que la tasa de crecimiento del gasto sanitario real es el 4,72%.

²⁵ Para una discusión más detallada de las fuentes de crecimiento del gasto sanitario, véase GTS (2005).

hoc, sin embargo, presenta dos serios inconvenientes. El primero es que limita innecesariamente la autonomía de los gobiernos regionales para obtener recursos adicionales al condicionarla a un acuerdo con la Administración central. El segundo es que permite a los gobiernos autonómicos soslayar la desagradable pero muy saludable disciplina que impone el tener que pedir a los ciudadanos recursos adicionales para financiar sus políticas.

En nuestra opinión, sería deseable incorporar al sistema de financiación un mecanismo de ajuste vertical que dé a las administraciones regionales mayor libertad sobre el volumen de recursos a su disposición a cambio de una mayor transparencia y un mejor control político. Una posibilidad, que ayudaría también a aumentar el grado de responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, sería *desdoblar las tarifas de las principales figuras tributarias, incluyendo el IVA y los impuestos especiales, en un tramo estatal y otro autonómico claramente diferenciados que serían regulados por los distintos niveles de la administración de la forma más independiente posible.* En el caso de los impuestos indirectos, y por razones que discutiremos enseguida, es probable que resulte necesario mantener la uniformidad de tipos de gravamen en todo el territorio nacional. En tal caso, sería aconsejable que la capacidad normativa sobre los tipos impositivos se atribuyese de forma colegiada al conjunto de las comunidades autónomas, exigiéndose una mayoría cualificada de las mismas para modificar las escalas de gravamen. Tal mecanismo permitiría acomodar la evolución previsiblemente dispar de las necesidades de gasto y los ingresos de ambas administraciones mediante el ajuste, al alza o a la baja, de cada uno de los tramos de la tarifa. El procedimiento propuesto sería mucho más transparente que el utilizado hasta el momento y ayudaría a eliminar las indeseables distorsiones que se producen cuando los costes y beneficios marginales de las políticas públicas no han de ser tenidos en cuenta simultáneamente por la misma administración.

3.4. Las fuentes de financiación de las Haciendas regionales

Como hemos visto, los ingresos ordinarios de las Haciendas autonómicas provienen de tres fuentes: i) los tributos cedidos y participaciones en impuestos compartidos con capacidad normativa, ii) las participaciones en impuestos compartidos sin capacidad normativa y iii) las transferencias del Estado a través del Fondo de Suficiencia.

La primera de estas fuentes de ingresos es sin duda la más adecuada desde la óptica de los principios de autonomía y responsabilidad fiscal, pues es la que mejor permite a los gobiernos regionales modular sus ingresos y a los ciudadanos pedirles cuentas. La tercera resulta imprescindible para asegurar el cumplimiento del principio de igualdad en presencia de disparidades regionales de renta mediante el establecimiento de un mecanismo de nivelación. El papel de las participaciones territorializadas sin capacidad normativa, sin embargo, está bastante menos claro que el de las otras dos fuentes de financiación. Los gobiernos regionales no pueden controlar sus ingresos por esta vía y difícilmente aparecen como responsables de ellos ante sus ciudadanos. Como mucho, pueden tener el efecto positivo de reducir el margen de discrecionalidad de la Administración central a la hora de determinar el importe de sus transferencias, pero éste es prácticamente nulo, al menos a la baja, en el caso español.

Por otro lado, la existencia de tales participaciones tiende a ligar la evolución de la financiación por habitante a la de la renta per cápita, lo que como hemos visto puede contribuir al progresivo alejamiento de la financiación y las necesidades de gasto si las normas de evolución de las transferencias de nivelación no son adecuadas, como sucede actualmente.

Todo esto sugiere que *lo óptimo sería ceder con competencias normativas los impuestos necesarios para que las regiones más ricas se puedan autofinanciar por esta vía y completar con transferencias los ingresos de los demás territorios hasta cubrir sus necesidades de gasto*. En este apartado veremos que la situación española actual está todavía lejos de este objetivo porque el rendimiento de las figuras tributarias sobre las que las administraciones regionales tienen capacidad normativa (fundamentalmente, los impuestos directos) es insuficiente para financiar incluso a las regiones más prósperas, aún con porcentajes de participación significativamente superiores a los actuales. En consecuencia, sería aconsejable la extensión de tales competencias a la imposición sobre el consumo, lo que tendría la ventaja adicional de ayudar a equilibrar la cesta de tributos bajo control autonómico. Por otra parte, ha de reconocerse que la cesión de capacidad normativa sobre los impuestos indirectos plantea algunos problemas, el más grave de los cuales es probablemente la oposición de la Comisión Europea.

El Cuadro 12 muestra el importe de las dos fuentes tributarias de recursos autonómicos junto con la financiación efectiva total de cada comunidad en el año base de 1999. Partiendo de estos datos, hemos calculado dos indicadores que resumen el nivel de independencia de los gobiernos regionales de las transferencias de la Hacienda central y el grado de control que éstos tienen sobre el volumen de sus propios ingresos.

Cuadro 12. Coeficientes de autonomía y de responsabilidad fiscal, 1999

	<i>Financiación efectiva total</i>	<i>Trib. cedidos con capacidad normativa</i>	<i>Trib. cedidos sin capacidad normativa</i>	<i>Coefficiente de autonomía</i>	<i>Coefficiente de responsabilidad</i>
Madrid	6.838	4.983	2.538	1,10	0,73
Cataluña	9.108	4.791	3.261	0,88	0,53
Baleares	1.245	614	792	1,13	0,49
Valencia	5.559	2.205	1.926	0,74	0,40
Canarias	2.905	1.113	40	0,40	0,38
Aragón	1.953	725	597	0,68	0,37
La Rioja	486	170	126	0,61	0,35
Cantabria	912	310	250	0,61	0,34
Asturias	1.670	533	502	0,62	0,32
Castilla y León	4.087	1.187	1.127	0,57	0,29
Murcia	1.607	460	502	0,60	0,29
Andalucía	10.569	2.753	2.904	0,54	0,26
Galicia	4.251	1.079	1.125	0,52	0,25
Castilla-La Mancha	2.696	588	742	0,49	0,22
Extremadura	1.807	290	390	0,38	0,16
Total	55.692	21.803	16.823	0,69	0,39

El primero de estos indicadores, al que denominaremos (sin demasiado convencimiento) *coeficiente de autonomía fiscal*, se define como la razón entre los ingresos de cada comunidad por tributos cedidos y compartidos y su volumen total de financiación efectiva a competencias homogéneas. En el numerador incluiremos la recaudación por tributos cedidos total o parcialmente, incluyendo las participaciones territorializadas sin capacidad normativa y las tasas afectas a los servicios traspasados. El denominador, por su parte, se obtiene sumando a la partida anterior las transferencias del Estado a través del Fondo de Suficiencia calculado a competencias homogéneas y no incluye, por tanto, la financiación que corresponde a las competencias singulares que sólo han asumido algunas comunidades autónomas (como la policía autonómica o las instituciones penitenciarias en el caso de Cataluña) ni los ingresos que no forman parte del sistema ordinario de financiación regional (como las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial o de los Fondos Estructurales europeos)²⁶.

De la misma forma, calcularemos también un *coeficiente de responsabilidad fiscal* análogo al anterior excepto en que el numerador incluye únicamente aquellos ingresos tributarios sobre los que las comunidades autónomas disponen de capacidad normativa, esto es, de la facultad de fijar las escalas tributarias y/o regular otros elementos del impuesto. En esta categoría se incluyen tanto los tributos cedidos tradicionales como el tramo autonómico del IRPF y ciertos impuestos indirectos²⁷.

Las dos últimas columnas del Cuadro 12 muestran los valores de estas dos ratios en el año base del sistema actual. Tomando como referencia el conjunto de las regiones de régimen común, el coeficiente de autonomía está en torno a 0,70 (esto es, el peso del Fondo de Suficiencia en la financiación total es del 30%) y el de responsabilidad próximo a 0,40. Ambos coeficientes tienen un rango de variación considerable y, como cabría esperar, son mayores en las regiones más ricas. Con la excepción de Madrid, que alcanza 0,73 y de Cataluña con 0,53, todas las regiones de régimen común tienen coeficientes de responsabilidad fiscal inferiores a 0,50 —esto es, tienen capacidad de influir sobre los rendimientos de fuentes de ingresos que representan menos de la mitad de sus recursos ordinarios.

Todo esto sugiere que el grado de responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas de régimen común es inferior al que sería deseable. En consecuencia, *sería muy interesante aumentar la capacidad normativa de las regiones en materia tributaria y, en particular, extenderla a nuevas fuentes de ingresos*. Dado que ya la tienen sobre el IRPF y que la cesión del Impuesto de Sociedades no parece aconsejable debido a los problemas técnicos que plantearía, así como a las posibilidades de exportación fiscal que la descentralización de este impuesto conllevaría, *la mejor opción se-*

²⁶ Para calcular los ratios de autonomía y responsabilidad, en el caso de Canarias la compensación al Estado por la supresión del ITE se deduce del Fondo de Suficiencia, y los ingresos brutos correspondientes a la comunidad por su participación en los recursos REF, al igual que la recaudación por el impuesto de combustibles, se consideran tributos cedidos con capacidad normativa.

²⁷ Los coeficientes de autonomía y responsabilidad fiscal fueron propuestos por de la Fuente y Vives (2003) y corresponden aproximadamente a los coeficientes de corresponsabilidad fiscal débil y fuerte que calcula Monasterio (2004). La única diferencia es que este último autor incluye en el denominador de ambas ratios el total de los recursos no financieros de las CC.AA. en vez de únicamente los ingresos ligados al sistema ordinario de financiación regional.

ría la cesión de competencias normativas sobre los impuestos que gravan el consumo final.

Aunque tal cesión comportaría algunos problemas técnicos dada la estructura del sistema fiscal español²⁸, la experiencia de Canadá (donde conviven en aparente armonía un IVA federal y un impuesto provincial sobre las ventas) y la literatura sobre el tema sugieren que tales problemas no son insolubles²⁹. En la práctica, el principal obstáculo a esta vía de avance es la cerrada oposición de la Comisión Europea a cambios normativos que abran la puerta a la existencia de tipos impositivos diferenciados regionalmente en el IVA, en los impuestos especiales armonizados o en posibles figuras tributarias de nueva creación que gravarían el conjunto de las ventas minoristas o el consumo de productos específicos. En opinión de la Comisión la normativa existente no permite tal posibilidad y su reforma en esta dirección no sería deseable porque supondría un paso atrás en el objetivo de armonización fiscal a escala europea y podría introducir distorsiones a la competencia entre comunidades autónomas y poner en peligro la libre circulación de mercancías³⁰.

En nuestra opinión, los argumentos de la Comisión Europea no resultan especialmente convincentes dada la experiencia europea de coexistencia de tipos impositivos nacionales muy diferentes en el IVA y en los impuestos especiales. Convendría, por tanto, insistir en esta línea con la esperanza de que la posición de la Unión Europea pueda suavizarse en el futuro. Parece muy improbable, sin embargo, que tal cambio de postura pueda llegar a tiempo para la reforma del sistema de financiación que ya se está negociando.

Dado todo esto, consideramos que una vía que permitiría al menos un avance parcial en la dirección deseada a la vez que preserva la uniformidad de tipos impositivos sería la propuesta avanzada en una sección anterior de *ceder capacidad normativa sobre un tramo del IVA y de los impuestos especiales a las comunidades autónomas en su conjunto*, actuando a través de la Conferencia de Presidentes o del Consejo de Política Financiera hasta que se produzca la tantas veces anunciada reforma del Senado. Tanto si se opta por esta solución como si se mantiene la situación actual de ausencia de competencias normativas regionales en la imposición sobre el consumo, convendría reconsiderar el sistema de asignación de los rendimientos del IVA y los impuestos especiales en función de los consumos territorializados. El conjunto de los rendimientos del tramo autonómico de tales impuestos podría integrarse en el Fondo de Suficiencia (como esencialmente sucede en Australia) o repartirse en proporción a la población (como sucede en Alemania con el grueso de la participación regional en el IVA).

²⁸ En nuestro país no existe un impuesto general sobre las ventas minoristas, que sería muy sencillo de descentralizar. Por contra, la imposición sobre el consumo se articula a través de un IVA multifásico y de una serie de impuestos especiales sobre consumos específicos que en buena parte se recaudan en el punto de fabricación en vez de en el de consumo. La introducción de tipos diferenciados regionalmente ciertamente complicaría la gestión de ambos impuestos y, si no se hace con cuidado, podría dar lugar a fenómenos indeseables de exportación fiscal.

²⁹ Véase por ejemplo Monasterio *et al.* (1995) y Pedraja y Salinas (2001).

³⁰ Véase en Lasarte y otros (2002) la respuesta de la Comisión Europea a la pregunta española sobre la posibilidad de ceder capacidad normativa a las regiones en la imposición sobre el consumo que se planteó con motivo de la última reforma del sistema de financiación.

Una última consideración es que una mayor descentralización fiscal servirá de bien poco si los ciudadanos no son conscientes de ella. Esto es, un aumento en el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales exige no sólo una mayor autonomía tributaria de éstos sino también una percepción clara de la misma por parte de la mayoría de los votantes. Por lo tanto, el aumento en los porcentajes de cesión de los tributos estatales y en las competencias normativas autonómicas en materia fiscal deberían acompañarse de otras medidas que contribuyan a hacer tales cambios más visibles. Entre ellas deberían incluirse un deslinde más claro de los tramos estatal y autonómico de los principales impuestos en recibos, facturas e impresos fiscales así como una campaña informativa sobre el tema. A más largo plazo, sería muy deseable un reforzamiento de los contenidos autonómicos incluidos en los temarios escolares con el objetivo de mejorar el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico que, como hemos visto, es francamente mejorable.

3.5. El cálculo de la recaudación normativa

La existencia de mecanismos de nivelación puede reducir los incentivos de los gobiernos regionales para gestionar eficientemente los tributos cedidos por el Estado. Si los ingresos totales de cada región se fijan ex-ante en base a la fórmula de necesidades de gasto y no dependen de la recaudación de los tributos que ésta gestiona, las comunidades autónomas estarán sujetas en la práctica a un tipo marginal de gravamen del 100% sobre sus ingresos por tributos cedidos, lo que sin duda se traducirá en una comprensible desidia recaudatoria.

Como hemos visto, este problema ya se planteó hace unos años y la solución adoptada consistió en establecer una norma de recaudación (la llamada *recaudación normativa*) y en distinguir entre ésta y la recaudación real de forma que la primera de ellas es lo que se resta de las necesidades de gasto para calcular las transferencias del Estado. Este procedimiento permite que el gobierno regional se beneficie de cualquier incremento de la recaudación real de los tributos cedidos que gestiona. El sistema es efectivo en el sentido de que elimina por completo cualquier desincentivo recaudatorio, pero plantea graves inconvenientes desde el punto de vista de la equidad horizontal. El origen del problema es que, como hemos visto, la recaudación normativa se calcula actualizando con un índice único para todas las comunidades la recaudación de los tributos cedidos en el momento de su traspaso. Por tanto, la discrepancia entre ésta y la recaudación real aumentará con el tiempo y de manera desigual en distintos territorios, generando diferencias entre regiones en términos de recursos por habitante que, excepto por azar, no guardarán relación alguna con los costes de provisión de los servicios públicos.

Una posible forma de conciliar los objetivos de neutralidad e igualdad consistiría en separar la función recaudatoria de la capacidad normativa en materia tributaria, atribuyendo la primera a un consorcio tributario único e independiente que gestionaría tanto los grandes impuestos estatales como los tributos cedidos que actualmente recaudan las comunidades autónomas y remitiría de oficio y de forma inmediata a cada administración la parte que le corresponda de sus ingresos. Esta so-

lución, ya propuesta en 1995 por los autores del Libro Blanco sobre financiación autonómica (Monasterio et al, 1995), permitiría *calcular la recaudación normativa como la recaudación real que habría obtenido cada comunidad sin hacer uso de su capacidad normativa*, tal y como se viene haciendo de hecho con el IRPF sin que ello plantee problemas de incentivos.

4. Conclusión y recomendaciones

La reforma del sistema de financiación territorial ha ocupado un lugar preferente en la agenda política nacional durante los últimos años y previsiblemente continuará haciéndolo durante algunos meses más. Las negociaciones entre las administraciones implicadas y los principales partidos políticos han comenzado hace ya tiempo y deberían culminar en un acuerdo multilateral en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera que se traduciría después en una nueva ley de financiación y en una reforma de la LOFCA. Aunque el calendario es un tanto incierto debido tanto a la existencia de intereses difíciles de conciliar como a la desfavorable coyuntura económica actual, se espera que el nuevo sistema pueda comenzar a aplicarse en 2009.

El presente trabajo intenta aportar algunos elementos al necesario debate sobre el diseño del sistema de financiación regional. Con este fin, hemos descrito el funcionamiento del acuerdo actual y cuantificado sus resultados a competencias homogéneas. También hemos tratado de aislar los elementos del sistema que no se adecuan satisfactoriamente a los principios de equidad y autonomía que han de orientar su diseño o que pueden generar disfunciones en su funcionamiento y hemos avanzado una serie de propuestas de reforma que intentan corregir tales disfunciones.

Nuestra principal conclusión es que aunque el sistema existente de financiación regional presenta carencias importantes que ciertamente exigen una reforma en profundidad, su lógica básica de igualación de la capacidad de prestación de servicios de las distintas administraciones territoriales es la más acorde con el principio constitucional de igualdad y con nociones de equidad horizontal ampliamente compartidas en nuestro país y merece en consecuencia ser preservada. De hecho, el principal defecto del sistema es, en nuestra opinión, el deficiente cumplimiento del principio de igualdad que se observa en la práctica. A esto hay que añadir un fuerte déficit de transparencia, un cumplimiento francamente mejorable de los principios de responsabilidad y autonomía (en su vertiente de ingreso) y la ausencia de mecanismos adecuados de reequilibrio vertical en el reparto de recursos entre los distintos niveles de la Administración. Partiendo de este diagnóstico hemos avanzado una serie de recomendaciones para la reforma del sistema que resumimos y sistematizamos en esta sección final.

Más transparencia

La información ofrecida a los ciudadanos por las Administraciones Públicas españolas en relación con la estructura y resultados del sistema de financiación territorial deja mucho que desear, especialmente en los años transcurridos desde la aprobación

del Acuerdo actual. Con el fin de aumentar la transparencia del sistema, proponemos adoptar las siguientes medidas:

1. Las cifras detalladas de cualquier nuevo acuerdo de financiación deberán hacerse públicas de inmediato. Sería muy recomendable que el documento pertinente incluyese información fácilmente comprensible sobre los niveles de financiación por habitante a competencias homogéneas de las distintas comunidades autónomas y que los cálculos se realizaran teniendo en cuenta los ingresos atípicos obtenidos por la Comunidad Autónoma de Canarias como resultado de su peculiar Régimen Económico y Fiscal. La misma información habrá de incluirse en un informe anual sobre financiación autonómica que debería contener un resumen destinado a un público no especialista al que se daría una amplia difusión.
2. Las fórmulas de cálculo de las necesidades de gasto y sus resultados deberán presentarse de forma que permitan visualizar directamente el impacto de las distintas variables de reparto sobre los niveles de financiación per cápita a competencias homogéneas.
3. La participación de las comunidades autónomas en los ingresos tributarios del Estado debería ser más visible para el ciudadano. Sería conveniente realizar una campaña informativa sobre el tema e identificar claramente en facturas y recibos los tramos autonómicos de los tributos relevantes. También sería deseable prestar una mayor atención en los temarios escolares a la organización territorial del Estado con el fin de mejorar el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico.

Mayor equidad horizontal

Con la excepción del llamado período transitorio, el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común ha funcionado hasta el momento con un objetivo teórico de nivelación total de la capacidad de prestación de servicios de las distintas comunidades autónomas. Esto es, los recursos asignados a cada comunidad no dependen en principio de su capacidad fiscal (ni por tanto de su nivel de renta) sino únicamente de sus necesidades de gasto, que se calculan teniendo en cuenta el tamaño y composición de su población y otras características geográficas que pueden afectar al número de usuarios de los servicios públicos y a los costes de provisión de tales servicios.

En nuestra opinión, la garantía de igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos es un corolario lógico del principio de igualdad consagrado en la Constitución Española y como tal debe mantenerse como principio básico orientador del diseño del sistema de financiación. De hecho, sería deseable reforzar el estatus legal de este principio y clarificar su alcance mediante la incorporación a la Constitución, o al menos a la LOFCA, de una garantía explícita en este sentido.

El funcionamiento del mecanismo de nivelación que ha de hacer efectivo el principio de igualdad ha sido muy deficiente en la práctica. El actual sistema de financiación territorial, al igual que sus antecesores, contiene algunos elementos que permiten la existencia de disparidades muy significativas en niveles de financiación por

habitante que nada tienen que ver con diferencias en necesidades de gasto. Puesto que esta situación constituye en nuestra opinión una clara violación del principio de igualdad, sería muy deseable corregirla.

4. Con este fin sería necesario eliminar todos aquellos aspectos del sistema que alejan arbitrariamente sus resultados de los de las fórmulas de necesidades de gasto. Sería conveniente, en particular, acercar la recaudación normativa de los tributos cedidos a la recaudación real (sin ejercicio de la capacidad normativa regional), contabilizar adecuadamente los ingresos atípicos de la comunidad autónoma canaria y eliminar las garantías de mínimos, modulaciones, fondos especiales y otros ajustes *ad-hoc*.
5. Para facilitar la transición desde el sistema actual, puede ser aconsejable establecer un mecanismo de acercamiento gradual a los niveles de financiación que se establezcan en el nuevo sistema, de forma que ninguna región vea reducido su nivel actual de financiación.
6. También es necesario asegurar que las normas de evolución del sistema garanticen que los recursos percibidos por las distintas comunidades evolucionan en paralelo a sus necesidades de gasto, lo que no es el caso bajo el Acuerdo actual. Con este fin, la fórmula de reparto debería aplicarse cada año utilizando las mejores estimaciones disponibles de las variables de interés. Los valores definitivos de estas variables, una vez disponibles, se utilizarían en la liquidación definitiva del sistema que podría practicarse, como ya sucede actualmente, con un retraso de dos años.

Mejoras en el cálculo de las necesidades de gasto

En España se ha optado por un procedimiento relativamente poco elaborado de cuantificación de las necesidades regionales de gasto. En vez de realizar estimaciones detalladas de lo que costaría ofrecer el “paquete estándar” de servicios públicos en cada comunidad autónoma, esta magnitud se intenta aproximar a través de una fórmula relativamente sencilla en la que se utilizan como criterios de reparto, además de la población, una serie de variables que reflejan las características socio-demográficas y geográficas de los distintos territorios que previsiblemente tienen una mayor incidencia sobre la demanda de los principales servicios públicos y sobre sus costes unitarios de provisión. Aunque en nuestra opinión esta opción es acertada, también pensamos que existe un margen considerable para afinar los cálculos de necesidades de gasto utilizando información fácilmente disponible y sin pérdida alguna de transparencia. Las principales propuestas que hemos planteado en esta dirección son las siguientes.

7. En términos generales, convendría ligar el peso de las distintas partidas en las que la financiación regional se desglosa para su reparto, así como el número y naturaleza de tales partidas (actualmente tres, sanidad, servicios sociales y resto de competencias), al peso de los distintos servicios y competencias en el gasto observado del conjunto de las comunidades autónomas una vez descontada de esta magnitud la financiación específica recibida fuera del sistema ordinario de financiación. Los criterios de reparto de estas partidas, a su vez,

deberían basarse en los indicadores disponibles que mejor reflejen las necesidades de los territorios y sus costes de provisión.

8. En esta línea, proponemos:
 - a) Asignar la partida de financiación sanitaria en proporción a la población equivalente de cada región a estos efectos. Esta magnitud se calculará utilizando los datos de gasto sanitario medio por grupos de edad que se ofrecen en el informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario (GTS 2005 y 2007) y ajustando el resultado de acuerdo con el grado de cobertura de la población por el sistema público de salud.
 - b) Crear una nueva partida de financiación educativa (reduciendo en el mismo importe el Fondo General para competencias comunes), que se distribuiría entre comunidades autónomas en base a sus respectivos pesos en la población nacional en edad escolar y/o al número de estudiantes matriculados en centros públicos o concertados, posiblemente ponderando estos últimos por nivel educativo en proporción al gasto medio en cada nivel en el conjunto de España e introduciendo alguna corrección por extensión y dispersión poblacional.
 - c) Revisar al alza el peso de la partida de servicios sociales e integrar en ella la financiación estatal prevista en la Ley de Dependencia. También sería recomendable suplementar los actuales criterios de reparto de estos fondos (la población mayor de 64 años y la población dependiente) con otras variables, como podrían ser la población con riesgo de exclusión social, la población inmigrante y la renta per cápita regional. Esta última variable serviría como indicador de la capacidad de copago de los usuarios de los servicios de atención a la dependencia.
 - e) Investigar la conveniencia de crear una nueva partida de financiación específica para programas de acogida y atención a los inmigrantes.
 - f) Introducir en la fórmula de financiación una corrección parcial por diferencias entre regiones en niveles de precios con el fin de dotar a todas las comunidades autónomas de los recursos necesarios para poder pagar salarios medios con el mismo poder adquisitivo.

Mayor autonomía tributaria y responsabilidad fiscal y un mecanismo transparente de reequilibrio vertical

El sistema actual de financiación continúa sufriendo un déficit de autonomía de ingreso y de responsabilidad fiscal y carece de un mecanismo satisfactorio de reequilibrio vertical que permita adecuar la evolución de los recursos de cada nivel de la Administración a la de sus necesidades de gasto. En nuestra opinión, hay tres medidas que podrían contribuir a solventar o al menos mitigar estos problemas:

9. La cesión a las comunidades autónomas, individualmente o en su conjunto, de capacidad normativa sobre los tributos que gravan el consumo final.
10. Un aumento de las participaciones regionales en los grandes tributos estatales, en la línea de lo previsto en el nuevo Estatuto catalán.

11. Convendría, sin embargo, modificar la práctica actual de expresar tales participaciones como porcentajes de los rendimientos del tributo y, en su lugar, establecer un desdoblamiento claro de los tramos estatal y autonómico de los impuestos compartidos de forma que la responsabilidad de regular cada uno de ellos corresponda inequívocamente a una administración determinada (aunque manteniendo en manos del Estado la determinación de la base imponible). Así por ejemplo, cualquier futura reforma del IRPF estatal no debería afectar automáticamente a los ingresos regionales por este concepto, a diferencia de lo que sucede hasta el momento.

La adopción de estas medidas daría a los gobiernos regionales el control de una cesta equilibrada de tributos que gravarían las principales bases impositivas. Con ellas, las comunidades autónomas dispondrían de un margen de maniobra en materia tributaria similar al del Estado que podrían utilizar para adaptar sus recursos a sus necesidades de gasto sin necesidad de un acuerdo previo con el Gobierno central. De esta forma se quedarían sin la excusa habitual para pedir más recursos a la Hacienda central en vez de subir sus propios impuestos, evadiendo así el control de sus ciudadanos.

12. En cualquier caso, sería conveniente establecer algún obstáculo legal a la aportación de fondos extraordinarios al sistema de financiación por parte de la Hacienda central. Una posibilidad sería establecer en la LOFCA la exigencia de que la aportación del Estado al sistema sólo pueda modificarse mediante la reforma de la ley (ordinaria) que regula el funcionamiento del mecanismo de financiación regional.

Gestión tributaria

Los nuevos estatutos regionales abren la puerta a un proceso de descentralización de la gestión tributaria que podría suponer la fragmentación de la Agencia Tributaria estatal en una serie de entes consorciados de ámbito regional. Esto comportaría una importante pérdida de eficacia y eficiencia en la gestión tributaria y podría dar lugar a problemas de incentivos similares a los ya tratados en relación con los impuestos cedidos que gestionan las comunidades autónomas³¹.

13. Una opción mucho mejor sería la creación de un consorcio único, profesional e independiente, integrado por el Estado y todas las comunidades autónomas, para la gestión y recaudación de todos los tributos estatales y autonómicos. Este consorcio calcularía de oficio la recaudación normativa por tributos cedidos y compartidos como la recaudación real que habría obtenido cada región sin hacer uso de sus competencias normativas para modificar las escalas de gravamen de referencia.

Un marco legal claro y estable

Nuestra última recomendación tiene que ver con la necesidad de establecer un marco legal claro y estable que regule el funcionamiento del sistema de financiación territo-

⁴¹ Para una discusión más detallada de este tema, véase de la Fuente y Gundín (2007a).

rial. Culminado el proceso de traspaso de prácticamente todas las competencias transferibles que comportan niveles significativos de gasto, creemos que ha llegado ya el momento de plantearse el establecimiento de un sistema verdaderamente definitivo de financiación.

La regulación de este sistema debería plantearse a tres niveles distintos.

14. En primer lugar, sería muy deseable buscar el consenso necesario para aprobar una reforma constitucional que fije con claridad los principios básicos que han de orientar su diseño. En nuestra opinión, esta enmienda debería incluir una disposición (similar a las que podemos encontrar en las constituciones canadiense o alemana) que establezca que el objetivo básico del sistema de financiación ha de ser el de dotar a todos los gobiernos regionales de los recursos necesarios para poder ofrecer, si así lo desean y a igualdad de capacidad de gestión y de obligaciones fiscales de sus ciudadanos, un nivel similar de bienes y servicios públicos. También sería deseable introducir una disposición constitucional que establezca con claridad la prevalencia de la LOFCA sobre cualquier otra ley, y muy especialmente sobre los Estatutos de autonomía, en todo lo que concierne al diseño del sistema de financiación.
15. En segundo lugar, la estructura básica del sistema de financiación debería fijarse en una nueva LOFCA. Este texto debería especificar, entre otras cosas, lo siguiente:
 - a) Que los recursos totales afectos al sistema de financiación ordinario de las comunidades autónomas de régimen común están formados por los rendimientos de los tributos estatales cedidos a las comunidades autónomas y las participaciones de éstas en los impuestos compartidos por el Estado, así como por una aportación de la Hacienda central que se fijará en un porcentaje de los rendimientos de los tributos no cedidos, incluyendo el tramo estatal de los impuestos compartidos.
 - b) Que la masa de recursos así calculada se distribuirá entre las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus necesidades de gasto, con el objetivo de que todas ellas tengan la misma capacidad de prestación de servicios.
 - c) Que a efectos del cálculo de las necesidades de gasto, la masa total de recursos del sistema se dividirá conceptualmente en una serie de partidas correspondientes a las principales competencias y servicios autonómicos. El peso de cada partida en la financiación total se fijará tomando como referencia su peso en el gasto del conjunto de las comunidades autónomas una vez deducida la financiación extraordinaria ligada a programas específicos. La distribución entre regiones de cada una de estas partidas se realizará en proporción a una serie de indicadores que deberán recoger los factores con mayor incidencia sobre el número de usuarios de cada servicio y sobre los costes de provisión de éste. Entre estos indicadores, habrán de tener un peso preponderante la población regional y su estructura demográfica.
 - d) Que el mecanismo de cierre del sistema será un Fondo de Suficiencia o de nivelación que eliminará, mediante transferencias en la dirección necesaria, cualquier diferencia entre las necesidades de gasto de cada terri-

- torio y los ingresos que le correspondan por tributos cedidos y compartidos.
- e) Que los cálculos citados en los apartados anteriores se realizarán trabajando con los rendimientos estimados de los impuestos cedidos y compartidos bajo el supuesto de que las comunidades no han hecho uso de sus competencias normativas. A estos efectos, el Estado fijará para cada impuesto cedido y para el tramo regional de cada impuesto compartido una tarifa de referencia y la administración tributaria correspondiente calculará de oficio la recaudación que se habría obtenido de haberse aplicado esa escala. Las comunidades que se desvíen de la escala de referencia no tendrán derecho a compensación alguna si esto supone una merma de sus ingresos, ni verán reducida su asignación en caso contrario.
 - f) Que los detalles del sistema de financiación se fijarán en una ley ordinaria. Una vez se lleve a cabo la necesaria reforma del Senado, sería aconsejable que la aprobación o reforma de este texto tuviese que ser ratificada por una mayoría cualificada de esta cámara. En cualquier caso, esta ley debería ser de obligado cumplimiento para todas las comunidades autónomas, cerrando así el paso a la autoexclusión de las mismas del sistema que ya se ha producido en alguna ocasión.
16. Esta ley ordinaria, finalmente, tendría vigencia en principio indefinida y especificaría, entre otras cosas, el porcentaje de los ingresos tributarios del Estado que se integra en los recursos del sistema de financiación regional, el número, naturaleza y peso de las partidas en las que se desglosan estos recursos (o el procedimiento que se ha de usar para determinarlos), los indicadores específicos que se utilizarán para repartir cada una de estas partidas y las condiciones de cesión o participación regional en los impuestos estatales.

Bibliografía

- De la Fuente, A. y Vives, X. (2003): *Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado autonómico*. Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Bilbao.
- De la Fuente, A. y Gundín, M. (2007a): "La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales." *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 182(3):163-99.
- De la Fuente, A. y Gundín, M. (2007b): "El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: datos homogéneos para el año base del acuerdo actual y para sus primeros años de aplicación." *Presupuesto y Gasto Público* 48:9-35.
- De la Fuente, A. y Gundín, M. (2008a): *La financiación regional en España y en cuatro países federales*. Fundación Caixa Galicia, Santiago de Compostela.
- De la Fuente, A. y Gundín, M. (2008b): "Sobre el reparto de la financiación sanitaria". Mimeo, Instituto de Análisis Económico y Universidad Pompeu Fabra.
- De la Fuente, A. y Gundín, M. (2008c): "El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: Un análisis crítico y algunas propuestas de reforma." Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC) y Universidad Pompeu Fabra.
<http://ideas.repec.org/e/pde52.html#works>
- Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario (GTS, 2007): Informe del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario, 2007. Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid.
<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>

- Grupo de trabajo para el análisis del gasto sanitario (GTS, 2005): Informe del Grupo de Trabajo para el análisis del gasto sanitario. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>
- IMRSO (2004): Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro blanco. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2008a): Contabilidad Regional de España. Base 2000. Principales resultados. Serie 1995-2007. En base de datos electrónica INEBASE. Economía. Cuentas Económicas. Madrid.
http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm
- INE (2008b): Padrón municipal. En base de datos electrónica INEBASE. Demografía y población. Cifras de población. Madrid.
http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm
- Instituto de Estudios Fiscales (2006): "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005." Documento n.º 10/06. Madrid.
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, varios años): Liquidación del Presupuesto de la Administración del Estado. Madrid.
<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Presupuesto+y+cuentas+publicas/>
- Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias (varios años): Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias.
<http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/indexPublica.html>
- Joumard, I. y Kongsrud, P. M. (2003): "Fiscal relations across government levels." OECD Economics Department Working Paper no. 375, París.
- Lasarte, J. y otros (2002): *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*. Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas aplicable a partir de 2002. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- López Laborda, J. (2006): "Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas." Mimeo, Universidad de Zaragoza.
- López Laborda, J. y Rodrigo, F. (2000): "La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. Descripción y valoración de la experiencia comparada y de la investigación aplicada." Instituto de Estudios Fiscales, Serie Investigaciones. Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2002): *Informe sobre la financiación de las comunidades y ciudades autónomas. Ejercicio 1999*. Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Madrid.
<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Financiacion+CC.AA.+1999+a+2001.htm>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2004): "Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2002 y liquidación definitiva de dicho ejercicio". Madrid.
<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2005a): "Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2003. Madrid."
<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>
- Ministerio de Economía y Hacienda (2005b): "Informe del Grupo de Trabajo de Población." Madrid.
<http://www.minhac.es/Portal/Areas+Tematicas/Financiacion+Autonomica/Consejo+de+Politica+Fiscal+y+Financiera.htm>
- Ministerio de Economía y Hacienda (2006a): "Datos año base." Madrid.
<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2006b): "Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2004". Madrid.

- <http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2006c): “Problemática del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común regulado en la Ley Orgánica 8/1980 y en la Ley 21/2001.” Madrid.
<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2007): “Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2005”. Madrid.
<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2008): “Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2006.” Madrid.
<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>
- Ministerio de Educación y Ciencia (MEC, 2007): Estadística del gasto público en educación. Series de gasto público en educación: 1992 a 2005.
<http://www.mepsyd.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=311&area=estadisticas&contenido=/estadisticas/educativas/gasto/2005/gastos2005.html>
- Ministerio de Sanidad y Consumo (MSC, 2007): Estadística del gasto sanitario público, 2005. Gasto sanitario público territorializado por comunidades autónomas, series 1988-2005. Madrid.
<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm>
- Monasterio, C. (2002): “El laberinto de la financiación autonómica.” *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 163(4), pp. 157-87.
- Monasterio, C. (2004): “La corresponsabilidad fiscal en el estado de las autonomías.” *Papeles de Economía Española* 100, pp. 64-77.
- Monasterio, C., Sevilla, J., Pérez, F. y Solé, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Pedraja, F. y Salinas, J. (2001): “La descentralización del IVA: propuestas, experiencias y enseñanzas para la financiación de las Comunidades Autónomas”. *Hacienda Pública Española*, Número monográfico, pp. 343-58.
- Warren, N. (2006): *Benchmarking Australia's intergovernmental fiscal arrangements. Final Report*. New South Wales Government, Sydney.