

LA LÓGICA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y RECOMENDACIONES PARA SU REFORMA

Antoni Zabalza

número 173

PAPERS DE LA FUNDACIÓ

LA LÓGICA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y RECOMENDACIONES PARA SU REFORMA

ANTONI ZABALZA*
(UNIVERSIDAD DE VALENCIA)

Número 173
PAPERS DE LA FUNDACIÓ

* Trabajo preparado para la Fundación Rafael Campalans.
Agradezco los comentarios y sugerencias de Francesc Trillas
a una versión previa de este trabajo.

Juliol 2022

© d'aquesta edició: Fundació Rafael Campalans
Pallars 191
08005 Barcelona
Tel. 93 319 54 12
e-mail: fundacio@fcampalans.cat
www.fcampalans.cat

Disseny: Departament de Disseny i Edicions del PSC

ISSN 1138-4514
DL 12835-2022

ÍNDIX

RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCIÓN	9
2. LOS ELEMENTOS CONSTITUYENTES DEL SISTEMA	11
2.1 La envolvente financiera global	11
2.2 Instrumentos a través de los que se hace llegar a las CCAA la envolvente financiera global	12
3. EL REPARTO DE LOS RECURSOS NORMATIVOS ENTRE COMUNIDADES	17
3.1 ¿Por qué ser equitativos en materia de financiación autonómica?	17
3.2 ¿Qué se entiende por necesidades de gasto?	19
3.3 Necesidades de gasto asignadas a cada comunidad autónoma	21
3.4 Ingresos tributarios asignados a cada comunidad autónoma	23
3.5 El sistema normativo completo por comunidades	24
4. DE MAGNITUDES NORMATIVAS A MAGNITUDES REALES	27
5. EL MODELO VIGENTE (LEY 22/2009)	31
6. OTROS ENFOQUES RESPECTO A LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	35
6.1 Necesidades	35
6.2 Nivelación	38

7. PROPUESTAS DE REFORMA	41
7.1 Propuesta de reforma 1 (PR1): Volver al modelo canónico de igualación de la capacidad fiscal (ICF)	41
7.2 Propuesta de reforma 2 (PR2): Excluir de la cesta de tributos cedidos el IVA y los Impuestos Especiales (IIEE)	41
7.3 Propuesta de reforma 3 (PR3): Armonización de los tributos cedidos	45
7.4 Propuesta de reforma 4 (PR4): Compensación Transitoria de Adaptación (CTA)	45
7.5 Propuesta de reforma 5 (PR5): Medición correcta de la evolución temporal de las necesidades de gasto	47
7.6 Propuesta de reforma 6 (PR6): Sustituir el Mecanismo Vigente de Actualización (MVA) basado en el índice de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) por un Nuevo Mecanismo de Actualización (NMA) basado en el índice de las necesidades de gasto (N)	53
7.7 Propuesta de reforma 7 (PR7): Plan de saneamiento de la deuda autonómica	58
8. CONSIDERACIONES FINALES	73
ANEXOS	75
Anexo 1: Los coeficientes del índice de necesidades de gasto	75
Anexo 2: El Índice de Necesidades de Gasto (N ⁱ)	77
Anexo 3: Sustitución del NMA por el MVA	79
Anexo 4: Los recursos de las comunidades del modelo Ley 22/2009 han dependido casi totalmente de los impuestos, principalmente de los grandes impuestos nacionales	82
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

Resumen ejecutivo

1. La lógica que subyace al sistema de financiación de las comunidades autónomas es sencilla y debe ser explicada a los ciudadanos. La complejidad del sistema vigente es innecesaria y la oscuridad con la que suele presentarse a la opinión pública debilita la aceptación de la descentralización de la administración pública como una característica fundamental del actual sistema político español.

2. El modelo de financiación que salga de la reforma debe cumplir con el principio de que, para un esfuerzo fiscal igual al de referencia, el sistema ponga a disposición de cada comunidad autónoma los mismos recursos normativos por unidad de necesidad. No solo en el año inicial en el que se instaura, sino también en los años sucesivos.

3. Este es un requerimiento perfectamente factible. Después de más de cuarenta años de existencia del sistema autonómico, sabemos cuáles son las necesidades totales de gasto de las comunidades. El proceso de descentralización partió del presupuesto unitario previo en el que figuraban las competencias transferidas a las comunidades y se ha ido enriqueciendo con las cinco reformas habidas desde entonces, con las correspondientes negociaciones entre los representantes políticos de las Administraciones central y autonómica. Sabemos también cómo estas necesidades se reparten entre las quince comunidades sobre la base de un índice de necesidades basado en indicadores geo-demográficos, exógenos al comportamiento fiscal de los gobiernos autonómicos, que con el tiempo ha dado resultados altamente razonables y generalmente aceptados.

4. El modelo de financiación que aquí proponemos, el de la igualación de la capacidad fiscal (ICF), es el más sencillo y transparente que permite alcanzar los anteriores requerimientos. No es un modelo desconocido: es el que, sujeto a los inevitables condicionantes políticos que toda puesta en práctica de un mecanismo teórico de financiación conlleva, inspira los cuatro primeros

acuerdos de financiación autonómica (1987, 1992, 1997 y 2002). Es también un modelo que difiere sustancialmente del modelo actualmente vigente en España: el modelo de la Ley 22/2009.

5. El modelo propuesto sigue manteniendo el mecanismo de incentivación fiscal que, fundamentalmente a través del IRPF, es la vía no solo para que los gobiernos autonómicos manifiesten su disposición a ser escrutados por sus electores en lo referente a su desempeño, sino también para que adquieran mayor autonomía tributaria y con ella mayor capacidad para determinar en el margen el tamaño y la composición de su presupuesto.

6. Tradicionalmente, y con carácter general, los modelos de financiación autonómica han prestado más atención al diseño de las características del año inicial, que a la solución operativa del problema de cómo deben evolucionar a la largo del tiempo. En el caso español, esta cuestión ha estado mal resuelta desde el primer modelo de 1987. El mecanismo consistente en guiar la evolución temporal de los recursos con el índice ITE (un índice de evolución de la recaudación de los tres principales tributos nacionales, IRPF, IVA e IIEE), cuando el modelo al que se aplica está esencialmente basado en las necesidades de gasto, es un error que ha tenido consecuencias muy negativas para los gobiernos autonómicos y, por ende, para el bienestar de los españoles.

7. Con el actual mecanismo de actualización, los recursos normativos del sistema de financiación varían fundamentalmente como lo hace el conjunto de la recaudación impositiva del Estado y, en menor medida, la recaudación normativa de los Impuestos Cedidos tradicionales de las autonomías. En el período 2009-2019, la variación de la recaudación de los grandes tributos nacionales (IRPF, IVA e IIEE), directamente y a través del ITE, contribuyeron el 82,9% de la variación de los recursos normativos del sistema de financiación; los Impuestos Cedidos tradicionales, el 12,4% y los Fondos de Convergencia, el 4,7%. Es decir, el efecto de este mecanismo de actualización es fuertemente procíclico cuando lo que queremos, dada la naturaleza de los servicios provistos, es aislar del ciclo los recursos normativos de las comunidades autónomas.

8. La consecuencia de esta fuerte dependencia de los recursos respecto de la recaudación tributaria es doble. En primer lugar, aun si en el momento inicial el volumen de recursos normativos se distribuye equitativamente en-

tre comunidades, el actual mecanismo de actualización no mantiene en el tiempo la equidad horizontal del sistema. Y en segundo lugar, en momentos de crisis, como fue el caso en la Gran Recesión de 2008/2009, los ingresos de las comunidades caen de forma estrepitosa, mientras la evolución de sus gastos, que está guiada por factores fundamentalmente demográficos, sigue su curso normal.

9. Este es el mayor problema del sistema actual porque los gastos de las comunidades (sanidad, educación y asistencia social) están en la base de Estado de bienestar español y nadie quiere que su provisión sufra un deterioro irreparable. Situar gastos tan críticos bajo la competencia de las comunidades y ligar sus recursos a la evolución de los ingresos tributarios nacionales, es un diseño erróneo de la financiación autonómica que no resiste la prueba del ciclo económico. Las propuestas de reforma de este trabajo sobre la correcta medida de la evolución del índice de necesidades y sobre un nuevo mecanismo de actualización basado en estas necesidades dan respuesta a este problema.

10. A lo largo de los 13 años del período que va de 2007 a 2019, en términos acumulados, para poder financiar sus necesidades de gasto, las comunidades habrían necesitado un incremento de sus ingresos del 17,7%. Este enorme desfase entre ingresos y necesidades (unos 22.000 millones de euros de 2015 por año), tuvo que ser absorbido a través del endeudamiento, del deterioro de la provisión de servicios o de ambas cosas a la vez. El endeudamiento autonómico, en particular, que en 2007 suponía un 5,8% del PIB, escaló hasta un máximo del 24,9% en 2016 y se situó en el 23,7% en 2019. El sistema de financiación no está pensado para soportar volúmenes tan elevados de deuda. No hacer nada sobre esta cuestión deja a las comunidades con un lastre financiero que invalida su existencia como instituciones autónomas. Y todo por un error de diseño del sistema de financiación: el actual mecanismo de financiación.

11. La última propuesta de este trabajo es ejecutar, con ocasión de la reforma del modelo de financiación, un plan de saneamiento de la deuda autonómica. Un saneamiento que debe ser visto como una medida necesaria para restaurar la confianza de los españoles en el sistema de las autonomías y para mantener la actual organización descentralizada de la Administración Pública española.

12. El plan de saneamiento consiste en condonar a las comunidades autónomas aquella parte de su deuda que se corresponde con el comportamiento medio de estas en el contexto de estrés financiero al que se tuvieron que enfrentar durante el periodo 2007-2019. Un comportamiento medio consistente con el que un gobierno seguiría para minimizar el coste financiero derivado del endeudamiento incurrido a raíz de la crisis, más el coste político derivado del deterioro de los servicios prestados que los gobiernos autonómicos tuvieron que tolerar. Respecto al volumen de deuda a 31/12/2019, las cinco comunidades que con este saneamiento obtendrían una mayor reducción de su deuda serían: Canarias, 73,3%; Andalucía, 67,1%; Murcia, 62,9%; Castilla y León, 61,9%; y Madrid, 61,5%. Y respecto al PIB de 2019, las cinco con una mayor reducción serían: Valencia, 21,7%; Castilla-La Mancha, 20,9%; Murcia, 18,6%; Cataluña, 17,2%; y Andalucía, 14,3%.

1. Introducción

La idea sobre la que se sustenta la financiación autonómica es muy sencilla: para un mismo esfuerzo fiscal y unas mismas necesidades, una comunidad rica debe tener los mismos recursos que una pobre. Es decir, los recursos finales que el sistema de financiación autonómica pone a disposición de las comunidades deben estar alineados con sus necesidades y ser independientes de su capacidad fiscal. Una comunidad pobre debe poder prestar servicios públicos a sus ciudadanos del mismo nivel que una rica.

Estamos hablando del acceso a servicios públicos dentro de un mismo Estado. Y estamos hablando de Administraciones que ostentan la responsabilidad para, entre otros, proveer servicios tan importantes como la sanidad, la educación y los servicios sociales. Parece razonable que: (i) dentro de un Estado, los ciudadanos tengan acceso a los mismos servicios públicos (tanto en términos de volumen como de calidad) con independencia de su lugar de residencia; y (ii) que la provisión de estos servicios esté desligada del particular momento cíclico en el que se encuentre la economía.

Esto, en un país como España que es territorialmente muy desigual, requiere de un modelo de financiación. O dicho con otras palabras, de un mecanismo de nivelación que, con independencia de la distinta capacidad fiscal de las comunidades, permita la misma provisión de servicios públicos a lo largo y ancho de un país. Requiere también de un mecanismo de actualización temporal que desconecte la evolución de los recursos de las comunidades de los vaivenes del ciclo económico y lo ligue a la evolución temporal de sus necesidades de gasto.

La adhesión estricta al principio de equidad (*iguales recursos por unidad de necesidad para una política tributaria igual a la de referencia*) no supone una camisa de fuerza que de facto anula la autonomía de gasto e ingreso de las comunidades. Por una parte, los recursos que el sistema de financiación pone a disposición de las comunidades son no finalistas. Cómo se asignen entre distintas políticas de gasto depende de los gobiernos autonómicos. Por la otra, el ejercicio de una política tributaria igual a la de referencia es simplemente una condición para identificar los recursos normativos del sistema, no

una prescripción para determinar el comportamiento fiscal de los gobiernos autonómicos. Los que dentro de sus competencias tributarias quieran elevar sus impuestos por encima de la referencia normativa, dispondrán euro por euro del exceso de recaudación obtenido y podrán dar a sus ciudadanos más y mejores servicios, aunque naturalmente a cambio de un mayor esfuerzo fiscal. Los que bajen sus impuestos, verán también mermada, euro por euro, su recaudación y tendrán que restringir el nivel de los servicios públicos ofrecidos. A la baja hay un límite que viene impuesto por el cumplimiento de la regulación estatal de base sobre la calidad mínima de los servicios, y al alza el límite que decidan los ciudadanos en tanto que electores.

El objetivo del sistema de financiación¹ de las Comunidades Autónomas (CCAA)² es dotar a las mismas de los recursos necesarios para poder financiar, a un determinado nivel de calidad, la prestación de los servicios que estas Administraciones Públicas tienen encomendados. La lógica que subyace a este sistema es sencilla y debe ser explicada a los ciudadanos. La complejidad del modelo actualmente vigente es innecesaria y la oscuridad con la que suele presentarse a la opinión pública debilita la aceptación de la descentralización de la administración pública como una característica fundamental del actual sistema político español.

La presente nota expone esta lógica y muestra cómo de esta exposición se deriva toda una serie de implicaciones que, en algunos casos, exponen deficiencias del sistema vigente y, en otros, sugieren cambios para mejorar su funcionamiento.

1 Para abreviar, en adelante denominamos la expresión "sistema de financiación" como "sistema".

2 Este trabajo se refiere exclusivamente a las quince Comunidades Autónomas de régimen común. Excluye pues a las dos comunidades forales, País Vasco y Navarra, que se rigen por otro sistema.

2. Los elementos constituyentes del sistema

2.1 La envolvente financiera global

La primera magnitud económica que interesa resaltar es el volumen total de recursos que el sistema pone a disposición de las CCAA para financiar la prestación de servicios que estas tienen encomendada. Llamémosla R^* . Se trata de una magnitud que en el momento de la instauración de las CCAA fue exógena; es decir, no dependió del diseño del sistema, sino que vino dada externamente como: (i) la suma de la dotación económica de las partidas presupuestarias de la Administración central del Estado, cuando este estaba centralizado, que financiaban las competencias transferidas a las nuevas CCAA; más (ii) una dotación adicional para financiar los servicios de las nuevas administraciones creadas. Con posterioridad, el monto de esta magnitud se reconsidera con ocasión de las revisiones periódicas del sistema³, en las que esta cantidad generalmente aumenta, sea por voluntad unilateral del Estado, sea como resultado de la presión negociadora de las CCAA, o por una mezcla de ambas causas. En principio, dado que esta magnitud obedece a un acuerdo entre la Administración central del Estado y las distintas comunidades, se entiende que la misma refleja un importe de dinero que es suficiente para financiar las competencias traspasadas a un determinado nivel de calidad.

En los períodos que transcurren entre estos hitos (instauración del sistema y revisiones periódicas del mismo), la envolvente financiera global, la cantidad R^* , varía según un mecanismo de actualización temporal definido en el mismo sistema. La variación de R^* entre las revisiones periódicas es pues endógena al sistema; depende del mecanismo de actualización temporal que se haya acordado como parte del sistema.

Cuatro observaciones importantes acerca de la envolvente financiera R^* :

- Es una magnitud de dinero **no finalista**. Aunque en el origen esta cantidad provenía de las partidas presupuestarias de la Administración

³ En principio cada cinco años, aunque el sistema actualmente vigente lleva en operación desde el 2009.

central, los recursos transferidos a las CCAA son totalmente fungibles: pueden ser utilizadas por las CCAA en la proporción que ellas quieran entre las competencias asumidas, siempre y cuando se respete la legislación básica sobre dichas competencias. Las CCAA tienen autonomía de gasto.

- Es una magnitud **anual**. Informa sobre los recursos agregados que el sistema pone a disposición de las CCAA a lo largo de un año.
- Es una magnitud **normativa**. Sirve para definir el gasto potencial que el sistema admite, aunque, como explicamos más abajo, no necesariamente tiene que coincidir con el gasto que finalmente se lleve a cabo.⁴
- Es un gasto **agregado** para las quince CCAA. No informa acerca de cómo este gasto normativo anual se reparte entre CCAA.

2.2 Instrumentos a través de los que se hace llegar a las CCAA la envolvente financiera global

La envolvente financiera global se hace llegar a las CCAA a través de dos instrumentos: (i) la recaudación tributaria normativa total, que denominamos I^* ; y (ii) la transferencia de nivelación total, que denominamos S^* . Ambos instrumentos comparten con la envolvente financiera las cuatro características enunciadas más arriba: son magnitudes no finalistas, anuales, de naturaleza normativa y agregadas para las quince CCAA de régimen común.

En términos aritméticos, lo que estamos diciendo es simplemente que la envolvente financiera total en términos normativos es la suma de la recaudación tributaria normativa total más la transferencia de nivelación total. Es decir,

$$R^* = I^* + S^* \quad (1)$$

2.2.1 Recaudación tributaria normativa total (I^*)

El primer instrumento es la recaudación normativa asociada a una serie de impuestos que la Administración central cede a las CCAA. Por recaudación normativa se entiende la recaudación que se obtendría de estos impuestos si

4 La palabra "normativa" tiene varias acepciones. Desde un punto de vista legal, designa el conjunto de prescripciones de una ley. Dar a los gobiernos autonómicos capacidad "normativa" sobre un determinado impuesto es darle capacidad para variar elementos legales relevantes de dicho impuesto. En el contexto de los modelos de financiación autonómica, designa las condiciones bajo las que se definen los conceptos del sistema. En general, las magnitudes "normativas" viene dadas por el sistema y son exógenas respecto del comportamiento de los gobiernos autonómicos. Exógenas en el sentido de que estos gobiernos no pueden, con su comportamiento, afectar o influir el valor de dichas magnitudes.

las CCAA los aplicaran utilizando los tipos y la base imponible estándar que el sistema determina y si el grado de cumplimiento fuera el medio del conjunto de todas las comunidades. Entre los impuestos cedidos están los “cedidos tradicionales”, que son el Impuesto de Patrimonio⁵, el de Sucesiones y Donaciones, el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el del Transporte y el del Juego, y los impuestos participados, que son los impuestos de ámbito nacional IRPF, IVA e Impuestos Especiales, de los que las CCAA obtienen una fracción determinada de la recaudación total de los mismos.

En principio, esta forma de hacer llegar recursos a las CCAA obedece al deseo que el sistema incorpore un elemento de responsabilidad tributaria de las CCAA frente a sus ciudadanos. Este es un aspecto fundamental del sistema. Las Administraciones autonómicas deben responder ante sus electores no solo en términos de la eficiencia con la que cumplen sus competencias de gasto, sino también en términos de los recursos que piden a los ciudadanos para financiar este gasto. La recaudación tributaria asignada a las comunidades autónomas cumple esta función. En una medida significativa, las CCAA deberán acudir al electorado para obtener recursos tributarios, y atenerse a las consecuencias políticas del ejercicio de esta potestad tributaria.

Por esta razón, es necesario que las CCAA tengan competencias legales para poder cambiar los tipos y/o la definición de la base imponible de las figuras tributarias que se incluyen en I^* . Este requerimiento no se cumple en la actualidad. Las CCAA de régimen común tienen competencias legales sobre todas las figuras tributarias más arriba detalladas, excepto en el caso del IVA y de los Impuestos Especiales (IIEE). La determinación tanto de la base imponible como de los tipos impositivos del IVA y los IIEE los determina la Administración central del Estado. De momento, dejamos aquí esta cuestión, pero volvemos a ella más abajo (en la Sección 6, que trata de las propuestas de reforma del sistema).⁶

-
- 5 Hasta 2008, el Impuesto de Patrimonio formó parte de los tributos cedidos tradicionales del sistema de financiación. A partir de entonces, su recaudación normativa es tomada en cuenta únicamente a efectos del llamado Fondo de Competitividad.
 - 6 Por ejemplo, en el IRPF las comunidades autónomas pueden determinar el importe mínimo personal y familiar, la escala de tipos siempre que esta sea progresiva, las deducciones en la cuota íntegra, y los aumentos o disminuciones de los porcentajes de deducción por inversión en vivienda habitual. En el Impuesto sobre el Patrimonio: mínimo exento, tipo de gravamen, y deducciones y bonificaciones de la cuota. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: reducciones de la base imponible, tarifa, cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente, y deducciones y bonificaciones de la cuota. Y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: tipos de gravamen, y deducciones y bonificaciones de la cuota. En algunos impuestos, las comunidades ostentan además competencias de gestión, recaudación e inspección. Ver BOE (2009).

2.2.2 Transferencia agregada de nivelación (S^*)

El segundo instrumento que el sistema utiliza para hacer llegar a las CCAA la envolvente financiera total R^* es la transferencia de nivelación S^* . A nivel agregado, el objeto de la transferencia es complementar, hasta el nivel de gasto normativo suficiente para cumplir las competencias de gasto de las CCAA, G^* , los recursos allegados por la recaudación tributaria normativa I^* . Es decir, la definición de la transferencia de nivelación es

$$S^* = G^* - I^* \quad (2)$$

Esta podría parecer una forma un tanto circular de decir que la envolvente financiera global en términos normativos, R^* , es simplemente el gasto normativo necesario y suficiente para el cumplimiento de las competencias de las CCAA, G^* . Porque efectivamente, si sustituimos en la ecuación (1) la definición (2) de la transferencia de nivelación, tendríamos lo siguiente:

$$R^* = I^* + S^* = I^* + G^* - I^* = G^*$$

Es decir, la envolvente financiera total es igual al gasto necesario y suficiente para cumplir, a un determinado nivel de calidad, las competencias de las CCAA:

$$R^* = G^* \quad (3)$$

Veremos más abajo que esta aparente circularidad tiene su sentido cuando, en lugar de considerar magnitudes normativas y de carácter agregado como hemos hecho hasta aquí, pasemos a considerar magnitudes reales y referidas a cada una de las comunidades. De momento nos interesa mantener la exposición en términos de magnitudes normativas y agregadas, simplemente para definir la dimensión del sistema en su conjunto. Por otra parte, puede parecer inadecuado hablar aquí de una transferencia *niveladora* cuando estamos tratando exclusivamente de magnitudes agregadas de todas las comunidades. Veremos, más abajo, que la palabra *niveladora* cobra sentido cuando introduzcamos en la descripción a las comunidades individualmente consideradas.

2.2.3 Dimensión global del sistema en términos normativos (año 2019)

El Cuadro 1 muestra la dimensión global, en términos normativos, del sistema en 2019. En 2019, el sistema de financiación autonómica puso a disposición de la CCAA recursos normativos por valor de 123.629 millones de euros. Este es el importe de los recursos totales del sistema, R^* , que, a la vez, como muestra la expresión (3), coincide con el gasto normativo del sistema, G^* . Una parte de estos recursos se vehicula a través de la cesión de tributos, cuya recaudación evaluada en términos normativos ascendió a 113.775 millones, y la otra a través de una transferencia de la Administración central del Estado que, también en términos normativos, ascendió a 9.854 millones de euros.⁷

Estos datos, que son los que figuran en las comparaciones internacionales de economías descentralizadas, permiten a las autoridades presumir de que los gobiernos autonómicos españoles tienen un elevado nivel de autonomía tributaria, ya que, en términos agregados, el 92% de sus recursos proviene de los tributos que este nivel de gobierno tiene asignado y solo el 8% proviene de la transferencia del gobierno central. Ya hemos visto más arriba que esta última constatación es muy discutible, ya que las CCAA no tienen potestades normativas sobre una parte significativa de los tributos que conforman I^* .

Cuadro 1
Recursos normativos del sistema, 2019
Envolvente financiera total

	Millones €	Porcentaje
I*	113.775	92,0
S*	9.854	8,0
G*(=R*)	123.629	100

⁷ 2019 es el último año para el que contamos con los datos liquidados del sistema de financiación de las comunidades autónomas. Los "recursos normativos" son los que el sistema pone a disposición de las comunidades autónomas, para una política tributaria igual a la normativa y para competencias homogéneas. Más abajo se explica con más detalle el significado de estas dos condiciones.

Volveremos a esta cuestión más abajo cuando tratemos de las propuestas de reforma. Ahora procede dar el siguiente paso conceptual de esta descripción: pasar de la caracterización agregada del sistema a la caracterización desagregada, comunidad por comunidad; y de la caracterización en términos normativos a la caracterización en términos de los recursos que realmente pueden, según su comportamiento tributario, obtener cada una de las comunidades autónomas.

3. El reparto de los recursos normativos entre comunidades

¿Cómo debería el sistema repartir el volumen total de recursos normativos entre las quince comunidades autónomas? Esta es una pregunta importante, porque según la respuesta que demos a la misma estaremos poniendo en evidencia cuál es nuestra posición acerca de la equidad del sistema. En lo que sigue, nos regiremos por el principio de que, *para un esfuerzo fiscal igual al normativo, el sistema debería poner a disposición de cada una de las comunidades autónomas los mismos recursos normativos por unidad de necesidad*.

Antes de precisar el significado del concepto “*necesidad*”, que aparece por primera vez en esta nota, es importante justificar este principio de equidad. No es en absoluto una novedad en el campo de la financiación de gobiernos subcentrales, de hecho se trata del principio que subyace al modelo de *Igualación de la Capacidad Fiscal (ICF)* —el modelo canónico de la nivelación—, que es el que recomendamos en esta nota y el que utilizamos en la explicación de la lógica de la financiación autonómica. El modelo *ICF* es el que, sujeto a los inevitables condicionantes políticos que toda puesta en práctica de un mecanismo teórico de financiación conlleva, inspira los cuatro primeros acuerdos de financiación autonómica (1987, 1992, 1997 y 2002) y difiere sustancialmente del modelo actualmente vigente en España, el modelo de la Ley 22/2009.

3.1 ¿Por qué ser equitativos en materia de financiación autonómica?

El principio de equidad sobre el que se sustenta el modelo *ICF* es muy sencillo: *para un esfuerzo fiscal igual al normativo y unas mismas necesidades, una comunidad rica debe disponer de los mismos recursos normativos que una pobre*. Es decir, los recursos finales normativos que el sistema de financiación autonómica pone a disposición de las comunidades deben estar alineados con sus necesidades y ser independientes de su capacidad fiscal. Una comunidad pobre debe poder prestar servicios públicos a sus ciudadanos del mismo nivel que una rica.

Estamos hablando del acceso a servicios públicos dentro de un mismo Estado. Y estamos hablando de Administraciones que ostentan la responsabilidad para proveer servicios tan importantes como la sanidad, la educación y los servicios sociales. Parece razonable que dentro de un Estado los ciudadanos tengan acceso a los mismos servicios públicos (tanto en términos de volumen como de calidad) con independencia de su lugar de residencia.

En general, esto requiere de un sistema de financiación. O dicho con otras palabras, de un mecanismo de nivelación que, con independencia de la distinta capacidad fiscal, permita la misma provisión de servicios públicos a lo largo y ancho de un país. Si todas las comunidades fueran igual de ricas y tuvieran las mismas necesidades, no haría falta ningún mecanismo de nivelación. Simplemente, con ceder una determinada capacidad fiscal (que vamos a suponer congruente con el coste de los servicios a unos determinados niveles de calidad fijados por la correspondiente legislación básica) sería suficiente. Cada comunidad obtendría una recaudación de su base fiscal suficiente para atender a sus necesidades al mismo nivel de calidad.

Ahora bien, esto no acostumbra a ser así en ninguna parte, y menos en España, que es un país territorialmente muy desigual. Hay comunidades ricas y pobres. Si dejáramos cada comunidad simplemente a expensas de su base fiscal, tendríamos que, para un mismo esfuerzo fiscal, una comunidad pobre tendría que conformarse con dar menos servicios a sus ciudadanos que una rica. O si quisiera dar los mismos servicios, tendría que imponer un esfuerzo fiscal mayor que el impuesto a los ciudadanos de la comunidad rica.

En un país moderno, este tipo de desigualdades acostumbran a ser políticamente contestadas porque deben competir con la idea, ampliamente aceptada, de que *dentro de un Estado los ciudadanos deben tener acceso a los mismos servicios públicos con independencia del territorio en el que residan.*

En un Estado con privilegios territoriales significativos y enraizados, el concepto de ciudadanía común se difumina y pierde significado, y la estabilidad social, por la vía de tensiones migratorias internas, se debilita.

Existe además una apoyatura legal fundamental en los artículos 138 y 139.1 de la Constitución Española. En particular, el artículo 139.1 dice:

“Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español.”⁸

8 El artículo 138 de la Constitución reza así:

“1. El estado garantiza la realización del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrá implicar, en ningún

El argumento anterior en favor de la equidad de recursos es de naturaleza conceptual y su fuerza reside en la razonabilidad de sus postulados y en la amplia adhesión que suscita entre la ciudadanía.⁹

3.2 ¿Qué se entiende por necesidades de gasto?

En la financiación autonómica, las necesidades de gasto *agregadas* de todas las comunidades son simplemente G^* , que vienen normativamente dadas. Las necesidades de gasto de las comunidades individualmente consideradas se miden como una fracción de las necesidades de gasto totales —es decir, como una fracción de G^* — que se determina en función de una serie de indicadores de necesidad.

Para entender esta cuestión, supongamos que el único indicador de necesidad es la población de cada comunidad y que solo existen dos comunidades: por ejemplo, Asturias y Cantabria. La población de Asturias es 1.022.800 personas y la de Cantabria 581.078 personas.¹⁰ Por tanto, la población del conjunto de estas dos comunidades es 1.603.878 personas. Bajo el supuesto anterior, el índice de necesidad de gasto de cada comunidad sería simplemente la población relativa de cada comunidad respecto al conjunto de las dos comunidades: 63,77% para Asturias y 36,23% para Cantabria. Supongamos ahora que el gasto normativo total de este conjunto de dos comunidades (es decir, las necesidades de gasto de estas dos comunidades) es 5.500 millones de euros. Entonces, las necesidades de gasto de cada comunidad serían, en este sencillo ejemplo, 3.507 millones de euros para Asturias ($=0,6377 \times 5.500$) y 1.993 millones de euros para Cantabria ($= 0,3623 \times 5.500$).

Repartir el gasto normativo total entre comunidades según su población da más recursos a Asturias que a Cantabria (3.507 millones a Asturias versus 1.993 millones a Cantabria), pero ello es consecuencia exclusiva del hecho de que Asturias tiene más necesidades absolutas (en este caso, más población) que Cantabria. Si medimos el gasto normativo de las dos comunidades por unidad de necesidad (en este simple caso, el gasto normativo per cápita), vemos que la situación es la misma para las dos: Asturias, 3.429 euros/por unidad de necesidad, resultado de la operación ($3.507 \times 1.000.000$)

caso, privilegios económicos o sociales.”

9 Para entender la adhesión de la ciudadanía española a una provisión de servicios territorialmente equitativa, es importante señalar que el sistema autonómico español procede de un Estado unitario en el que, en principio, los servicios públicos se distribuían de manera uniforme entre todas las provincias españolas y a un mismo nivel de calidad.

10 Datos de 2019.

/ 1.022.800; y Cantabria, 3.429 euros/por unidad de necesidad, resultado de la operación $(1.993 \times 1.000.000) / 581.078$. Y no solo eso, también este será el caso del conjunto de las dos comunidades: el gasto normativo por unidad de necesidad en el conjunto será también de 3.429 euros/unidad de necesidad, resultado de la operación $(5.500 \times 1.000.000) / 1.603.878$. Una situación así, en la que todas las comunidades tienen normativamente asignado el mismo gasto normativo por unidad de necesidad, se describe como una situación de igualdad. Una situación de reparto equitativo del gasto normativo total que el sistema asigna a las CCAA.

La población es un indicador de necesidades de gasto público muy importante, pero no tiene por qué ser el único. El gasto público que genera una persona de 30 años no es el mismo que el de una persona de 75 años. Si esto es así, un índice de necesidades que, además de la población, considerara la estructura de edad de esta población sería probablemente un índice más completo que un índice que solo tuviera en cuenta la población.

El índice de necesidades de gasto utilizado por el sistema español de financiación autonómica: (i) está normalizado de tal forma que su valor total para el conjunto de comunidades sea la población total de este conjunto; y (ii) se compone de siete indicadores de necesidad, cada uno de los cuales reparte un determinado porcentaje de la población total de las quince comunidades: la población reparte el 30%; la superficie de la comunidad el 1,8%; la dispersión de la población el 0,6%; la insularidad el 0,6%; la población protegida¹¹ el 38%; la población mayor de 65 años el 8,5%; y la población entre 0 y 16 años el 25%. Los porcentajes dan la importancia relativa de cada uno de los indicadores; por orden de importancia, los indicadores son: población protegida; población; población entre 0 y 16 años; población mayor de 65 años, superficie; densidad; e insularidad.

El Cuadro 2 muestra el índice de necesidades de gasto del año 2019, que se mide en términos de lo que se denomina “Población Ajustada” (PA) por estar normalizado, como se ha indicado más arriba, para que su total coincida con la población del año en cuestión.

11 Población con derecho a asistencia por parte de los correspondientes servicios autonómicos de salud.

Cuadro 2**Índice de necesidades (Población Ajustada). Año 2019**

	Población Ajustada (PA)	Índice relativo
Cataluña	7.522.125	0,1710
Galicia	2.903.632	0,0660
Andalucía	8.216.360	0,1868
Asturias	1.085.009	0,0247
Cantabria	588.582	0,0134
Rioja	325.256	0,0074
Murcia	1.463.185	0,0333
Valencia	4.867.489	0,1106
Aragón	1.405.793	0,0320
Castilla-La Mancha	2.117.928	0,0481
Canarias	2.184.609	0,0497
Extremadura	1.119.852	0,0255
Baleares	1.138.463	0,0259
Madrid	6.447.197	0,1466
Castilla y León	2.607.473	0,0593
Total	43.992.954	1,0000

3.3 Necesidades de gasto asignadas a cada comunidad autónoma

El ejercicio anterior reparte el gasto normativo total G^* entre comunidades según el índice relativo que figura en la segunda columna del cuadro. Por tanto, las necesidades de gasto de cada comunidad son las mostradas en el Cuadro 3. La primera columna es el índice relativo de necesidades de gasto del Cuadro 2. La segunda columna multiplica este índice por la envolvente financiera total que asciende, según el Cuadro 1, a 123.692 millones de euros. El resultado de esta operación es el valor absoluto que el sistema da a las necesidades de gasto de cada comunidad. En 2019, el modelo de Igualación de la Capacidad Fiscal (ICF) reconocería a Cataluña unas necesidades de

Cuadro 3**Necesidades de gasto por comunidades 2019**

	Índice de necesidades	Necesidades de gasto Millones de euros	Gasto normativo por H A* Euros/HA
Cataluña	0,1710	21.139	2.810
Galicia	0,0660	8.160	2.810
Andalucía	0,1868	23.090	2.810
Asturias	0,0247	3.049	2.810
Cantabria	0,0134	1.654	2.810
Rioja	0,0074	914	2.810
Murcia	0,0333	4.112	2.810
Valencia	0,1106	13.679	2.810
Aragón	0,0320	3.951	2.810
Castilla-La Mancha	0,0481	5.952	2.810
Canarias	0,0497	6.139	2.810
Extremadura	0,0255	3.147	2.810
Baleares	0,0259	3.199	2.810
Madrid	0,1466	18.118	2.810
Castilla y León	0,0593	7.328	2.810
Total	1,0000	123.629	2.810

* HA: *Habitante Ajustado*

gasto de 21.139 millones de euros, una cantidad significativamente mayor que la que reconocería a Galicia, 8.160 millones de euros.

Estas cantidades absolutas son puramente el reflejo de la distinta dimensión de estas dos comunidades. Si calculamos el gasto normativo por unidad de necesidad (por Habitante Ajustado) vemos que es el mismo en Cataluña que en Galicia: 2.810 euros por Habitante Ajustado (HA). No solo eso, esta igualdad se repite para las quince comunidades: a todas ellas el sistema les reconoce 2.810 euros por habitante ajustado. Según el modelo ICF, la unidad de necesidad de gasto, el “habitante ajustado”, debería haber cotizado en 2019 a 2.810 euros.

3.4 Ingresos tributarios asignados a cada comunidad autónoma

La asignación normativa de los ingresos tributarios I^* a cada comunidad es más directa que la requerida para el gasto total normativo G^* . Para una determinada figura tributaria, el IRPF por ejemplo, la recaudación normativa de 2019 es simplemente la recaudación devengada en dicho año en unas determinadas condiciones estándar. Concretamente, las fijadas por el sistema en lo relativo a la determinación de la base imponible, a la tarifa y al grado de cumplimiento. Lo mismo para el IVA y los Impuestos Especiales. Algo más difícil es la determinación de la recaudación normativa atribuible a los

Cuadro 4.
Recaudación normativa (I^*). Año 2019

	Millones de euros	%/PIB sin Canarias*
Cataluña	23.484	9,9
Galicia	6.256	9,7
Andalucía	17.057	10,3
Asturias	2.610	11,0
Cantabria	1.603	11,3
Rioja	813	9,2
Murcia	3.156	9,8
Valencia	12.334	10,6
Aragón	3.731	9,8
Castilla-La Mancha	4.339	10,1
Canarias	2.316	-
Extremadura	1.985	9,6
Baleares	3.744	11,1
Madrid	24.242	10,1
Castilla y León	6.105	10,2
Total	113.775	10,2

* El porcentaje de Canarias es 4,9. Esta comunidad se excluye del cálculo de la media por su especial régimen tributario.

impuestos cedidos tradicionales porque, en este caso, la base imponible es más difícil de determinar y la tributación normativa tiene que estimarse sobre la base de la experiencia previa de recaudación de estos impuestos.

En todo caso, la estadística tributaria suministra la base para obtener para cada comunidad la recaudación total en términos normativos del conjunto de las figuras tributarias cedidas. El Cuadro 4 muestra en la primera columna la distribución de I^* entre comunidades en el año 2019; y en la segunda, el porcentaje de esta recaudación sobre el PIB, exceptuando a Canarias por su especial estatuto tributario. Es destacable la relativamente pequeña variación de las catorce comunidades restantes alrededor de la media. La variación refleja la distinta composición de la base imponible por comunidades y la falta de progresividad es debida a la presencia de dos importantes impuestos de naturaleza indirecta en estas cifras —el IVA y los IIEE.

3.5 El sistema normativo completo por comunidades

El Cuadro 5 muestra el sistema completo de financiación en términos normativos de las quince comunidades.¹² Por comunidades, la columna (1) muestra la recaudación normativa, la columna (2) muestra la transferencia y la columna (3), que es la suma de las dos anteriores, los recursos normativos totales que el sistema pone a disposición de cada comunidad. El sistema cumple con el principio de equidad según el cual, *para una tributación igual a la normativa, los recursos de las comunidades por unidad de necesidad han de ser los mismos*. En este caso, para las quince comunidades, los recursos que el sistema pone a su disposición son 2.810 euros por unidad de necesidad, que es asimismo la media de los recursos por unidad de necesidad de todo el sistema.

Las dos últimas filas del cuadro muestran el agregado para las quince comunidades de los ingresos tributarios, de la transferencia y de la envolvente financiera total, con su correspondiente estructura porcentual. Es decir, muestran que el agregado del sistema coincide con la dimensión básica del mismo expuesta en el Cuadro 1 de este trabajo.

12 Estrictamente, esta presentación recibe el nombre de “recursos normativos del sistema para una política tributaria igual a la normativa y para competencias homogéneas”. Todas las comunidades tienen prácticamente las mismas competencias, pero hay algunas de naturaleza singular como, por ejemplo, instituciones penitenciarias, policía autonómica, normalización lingüística, hospitales provinciales y formación profesional continua, que con variaciones solo las tienen algunas comunidades. En 2019, el valor de estas competencias singulares para Cataluña, que tiene competencias, entre otras, en prisiones, policía y normalización lingüística, fue 2.684 millones de euros, un 41,8% del valor total de las competencias singulares del sistema, que ascendió a 6.415 millones. La cifra de G^* que figura en la columna (3) del Cuadro 5, 123.629 millones de euros, excluye las dotaciones asignadas por causa de estas competencias singulares.

La columna 2 pone de manifiesto que la transferencia es, a la vez que un instrumento para complementar los ingresos impositivos hasta el nivel de la envolvente financiera, una transferencia de nivelación. Aporta al conjunto de las quince comunidades autónomas los 9.854 millones que faltan para llegar hasta los 123.629 millones que son necesarios, y redistribuye recursos desde unas comunidades a otras, con el fin de lograr que en su posición final todas ellas dispongan de la misma cantidad de recursos por unidad de necesidad (2.810 euros por unidad de necesidad).

Cuadro 5

Recursos normativos del sistema de financiación. Año 2019 Millones de euros

	I_i^*	S_i^*	G_i^*	G_i^*/HA_i
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(euros/HA)
Cataluña	23.484	-2.345	21.139	2.810
Galicia	6.256	1.904	8.160	2.810
Andalucía	17.057	6.033	23.090	2.810
Asturias	2.610	439	3.049	2.810
Cantabria	1.603	51	1.654	2.810
Rioja	813	101	914	2.810
Murcia	3.156	956	4.112	2.810
Valencia	12.334	1.344	13.679	2.810
Aragón	3.731	219	3.951	2.810
Castilla-La Mancha	4.339	1.613	5.952	2.810
Canarias	2.316	3.823	6.139	2.810
Extremadura	1.985	1.162	3.147	2.810
Baleares	3.744	-544	3.199	2.810
Madrid	24.242	-6.124	18.118	2.810
Castilla y León	6.105	1.223	7.328	2.810
Total	113.775	9.854	123.629	2.810
Porcentajes	92,0	8,0	100,0	

$$S_i^* = G_i^* - I_i^*$$

Hasta aquí la presentación del sistema en términos normativos y para competencias homogéneas. Ahora debemos introducir el hecho de que las CCAA tienen capacidad legislativa para cambiar las bases imponibles y tarifas de los impuestos cedidos o participados (excepto en el caso del IVA y de los IIEE) y analizar las implicaciones de este hecho.

4. De magnitudes normativas a magnitudes reales

Las comunidades tienen un margen de libertad importante en la determinación de sus ingresos tributarios y, por tanto, en el gasto real que pueden efectivamente financiar. En el marco normativo anteriormente expuesto, en lugar de considerar para una determinada comunidad i los ingresos tributarios *normativos*, I_i^* , debemos considerar los ingresos tributarios *efectivamente obtenidos* como resultado de su particular política tributaria, I_i . Y en lugar de los recursos *normativos* que el sistema pone a su disposición, R_i^* , debemos considerar los recursos *efectivos* que la comunidad puede obtener, R_i , con los ingresos tributarios efectivos más la transferencia normativa procedente del gobierno central. Es decir,

$$R_i = I_i + S_i^* \quad (4)$$

Luego, sustituyendo en la expresión (4) la definición de la transferencia normativa dada en la ecuación (2), tenemos que los recursos efectivos de la comunidad i son:

$$R_i = I_i + (G_i^* - I_i^*)$$

o

$$R_i = G_i^* + (I_i - I_i^*) \quad (5)$$

Los recursos efectivos de los que la comunidad i puede disponer son los normativos asignados a ella para financiar el gasto normativo de dicha comunidad, G_i^* , más la diferencia entre su recaudación tributaria real, I_i , y la recaudación tributaria normativa, I_i^* , que el sistema le asigna. La recaudación tributaria normativa, I_i^* , es una magnitud exógena al comportamiento fiscal de la comunidad. La comunidad i controla su recaudación tributaria real, I_i , pero no la recaudación tributaria normativa que el sistema le asigna. La diferencia $(I_i - I_i^*)$ puede ser nula, positiva o negativa. Si es nula, volvemos

al marco normativo: los recursos efectivos de los que la comunidad puede disponer son iguales al gasto normativo que el sistema le asigna, $R_i = G_i^*$. Si es positiva —es decir, si la comunidad ha ejercido una política tributaria más dura que la de referencia— los recursos de los que dispondrá son mayores que el gasto normativo que el sistema le asigna, $R_i > G_i^*$ (podrá gastar por encima de su nivel de gasto normativo). Y si es negativa —es decir, si la comunidad ha ejercido una política tributaria más laxa que la de referencia— los recursos de los que la comunidad dispondrá serán menores que el gasto normativo que tiene asignado, $R_i < G_i^*$ (deberá gastar menos de lo que su nivel de gasto normativo indica).

La expresión $(I_i - I_i^*)$ actúa como un verdadero mecanismo incentivador de la gestión tributaria porque, en la medida que esta sea buena, aun con las mismas bases imponibles y tarifas que las de referencia, I_i puede hacerse mayor que I_i^* . Y en la medida que esto sea así, la comunidad dispondrá para su gasto, euro por euro, del exceso obtenido.

El Cuadro 6 muestra, para el año 2019, en la columna (1) la recaudación efectiva del IRPF de cada comunidad, $IRPF_i$; en la columna (2) la recaudación normativa del IRPF asignada a cada comunidad, $IRPF_i^*$; y la tercera columna la diferencia porcentual entre estas dos magnitudes, $((IRPF_i / IRPF_i^*) - 1) * 100$. El activismo fiscal de las comunidades autónomas españolas fue a la baja y muy reducido: en su conjunto, en 2019, redujeron la recaudación del IRPF en un 0,3%. Individualmente, sin embargo, encontramos diferencias algo mayores. Extremadura, Aragón y Cataluña son las más exigentes, con incrementos respecto a la referencia normativa de, respectivamente, 4,9%, 3,8% y 3,5%. Canarias, Madrid, y Castilla y León son las más laxas con, respectivamente, reducciones del 5,3%, 5,2% y 3,9%.

El Cuadro 7, por último, presenta el modelo completo con los ingresos tributarios efectivos y el gasto efectivo de cada comunidad en 2019. Los recursos efectivos por unidad de necesidad ya no son los mismos para todas las comunidades. Pero esta circunstancia no es causa del diseño del sistema, sino consecuencia del ejercicio voluntario de la autonomía tributaria de las CCAA. De ahí que, en la literatura académica sobre financiación autonómica, la propuesta/comparación de distintos modelos se haga siempre para competencias homogéneas y para una política fiscal igual a la normativa, que es la forma adoptada en el Cuadro 5.

Cuadro 6**Diferencia (IRPFi - IRPFi*) entre comunidades para el IRPF. Año 2019
(Millones de euros)**

	IRPF efectivo (1)	IRPF normativo (2)	Diferencia porcentual
Cataluña	10.573	10.211	3,5
Galicia	2.368	2.344	1,0
Andalucía	5.685	5.578	1,9
Asturias	1.021	1.015	0,6
Cantabria	550	551	-0,3
Rioja	315	323	-2,3
Murcia	1.048	1.029	1,8
Valencia	4.315	4.250	1,5
Aragón	1.427	1.376	3,8
Castilla-La Mancha	1.372	1.381	-0,6
Canarias	1.508	1.592	-5,3
Extremadura	625	596	4,9
Baleares	1.319	1.296	1,8
Madrid	11.664	12.300	-5,2
Castilla y León	2.077	2.160	-3,9
Total	45.867	46.002	-0,3

Cuadro 7**Recursos efectivos del sistema de financiación. Año 2019****Millones de euros**

	I_i	S_i	G_i	G_i/HA
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(euros/HA)
Cataluña	23.220	-2.345	20.875	2.775
Galicia	6.151	1.904	8.054	2.774
Andalucía	16.799	6.033	22.832	2.779
Asturias	2.565	439	3.004	2.768
Cantabria	1.571	51	1.622	2.756
Rioja	789	101	890	2.738
Murcia	3.114	956	4.070	2.781
Valencia	12.131	1.344	13.475	2.768
Aragón	3.703	219	3.922	2.790
Castilla-La Mancha	4.242	1.613	5.856	2.765
Canarias	2.132	3.823	5.955	2.726
Extremadura	1.975	1.162	3.136	2.800
Baleares	3.677	-544	3.132	2.751
Madrid	23.075	-6.124	16.952	2.629
Castilla y León	5.904	1.223	7.127	2.733
Total	111.048	9.854	120.902	2.748
Porcentajes	91,8	8,2	100,0	

5. El modelo vigente (Ley 22/2009)

El propósito de las secciones 2 a 4 ha sido explicar la lógica de la financiación autonómica utilizando el modelo canónico de la Igualación de la Capacidad Fiscal (*ICF*), un modelo distinto del actualmente vigente ¿Por qué, cabría preguntarse, no se ha empleado el modelo actualmente vigente para exponer la lógica de la financiación? Hay dos razones: La primera es que en esta nota proponemos la adopción del modelo *ICF* en sustitución del actual, por lo que nos ha parecido conveniente guiarnos ya de entrada por el esquema dentro del cual desarrollaremos nuestras propuestas particulares de reforma. La segunda es que el modelo actual, vigente desde 2009, por su particular (e innecesaria) complejidad es el instrumento menos indicado para transmitir el sentido común que preside la financiación de un conjunto de gobiernos subcentrales.

Dicho esto, creemos que debemos ofrecer al lector, como mínimo, un rápido resumen del modelo vigente, porque el debate público se entablará necesariamente tomando como punto de partida el modelo que se aprobó en la Ley 22/2009. Este es el fin de esta sección.

La diferencia principal entre el modelo actualmente vigente (Ley 22/2009) y el modelo de igualación de la capacidad fiscal (*ICF*) empleado más arriba es la forma en la que el modelo Ley 22/2009 define los recursos normativos del sistema.¹³ En lugar de definirlo en términos de un determinado volumen de recursos (\bar{R}^*) repartido entre comunidades en función de un solo índice de necesidades (el índice de la Población Ajustada, *PA*), el modelo actual define los recursos normativos a través de cuatro fondos, cada uno de ellos repartido de una forma distinta y con reglas de elegibilidad de comunidades también distintas. Concretamente, estos cuatro fondos son: *SQ* (Statu Quo), *RA* (Recursos Adicionales), *FC* (Fondo de Competitividad) y *FCOO* (Fondo de Cooperación). La Ley 22/2009 denomina a los dos últimos, Fondos de Convergencia (*FCV*). El modelo introduce asimismo un quinto fondo, *FG* (Fondo de Garantía) que, aunque la ley presenta como el fundamental del modelo,

¹³ Un análisis detallado del modelo de la Ley 22/2009 puede encontrarse en Zabalza y López Laborda (2011) y en Zabalza (2018).

no juega de hecho ningún papel en la distribución de recursos entre comunidades ni, por tanto, en el mecanismo de nivelación del sistema.¹⁴ Por otra parte, los dos Fondos de Convergencia son instrumentos que podrían tener un cierto sentido en el contexto de la política regional del Gobierno central (en particular el Fondo de Cooperación), pero que no tienen cabida dentro de un sistema cuya finalidad es proveer recursos para financiar un conjunto específico de competencias de gasto. La presencia en el sistema de esta multitud de fondos y de reglas de reparto y elegibilidad parece obedecer más al deseo de arbitrar compensaciones específicas a determinadas comunidades, que al propósito de financiar con equidad y suficiencia al conjunto de los gobiernos autonómicos.

Otra diferencia respecto al modelo ICF es la referencia explícita de uno de los Fondos (el Fondo de Garantía) como la fuente de recursos para financiar un determinado conjunto de gastos (educación, sanidad y asistencia social), que la Ley denomina “servicios fundamentales”. Esta referencia no pasa de ser una manifestación puramente retórica, no solo porque este fondo no juega ningún papel en la financiación, sino porque nada cambia en el modelo acerca del carácter no finalista de los recursos, tanto de los que financian servicios fundamentales como de los que financian el resto de los servicios. La existencia del Fondo de Garantía no genera ninguna obligación práctica a los gobiernos autonómicos. No existe ningún mecanismo que asegure que un determinado gobierno autonómico utilizará el Fondo de Garantía en educación, sanidad y asistencia social, ni está nada claro que dicho gobierno estuviera de acuerdo con tal mecanismo y aceptara con ello un menoscabo importante de la autonomía financiera que la legalidad vigente le otorga. En el modelo vigente, la única función del Fondo de Garantía es servir de soporte para medir la evolución temporal de una serie de indicadores de necesidad.¹⁵ Además de complejo y oscuro, el modelo actual de financiación (modelo Ley 22/2009) ofrece unos resultados difíciles de entender. En 2019 proporcionó de media 2.810 euros por unidad de necesidad, la misma media que la del modelo ICF (ver Cuadro 5). Ahora bien, mientras que en el modelo ICF todas

14 Esta circunstancia es quizás la nota más sorprendente del modelo Ley 22/2009. A primera vista, parece imposible que un instrumento del modelo al que se le da una gran relevancia acabe no jugando ningún papel en el reparto de los recursos entre comunidades. Pero así es. Ver Zabalza y López Laborda (2011) y Zabalza (2018) para una explicación formal de este punto.

15 Ver Zabalza y López Laborda (2011). La consideración explícita de un Fondo de Garantía, que acaba jugando un papel muy menor en la evolución de recursos y que no tiene incidencia alguna en la asignación de recursos entre competencias, es un ejemplo de lo que Laurent y Villancourt (2004) llaman “etiquetaje” en los sistemas de transferencias intergubernamentales: poner un nombre que no se corresponde en absoluto con la función que el instrumento en cuestión de verdad desempeña.

las comunidades reciben también, en términos normativos, 2.810 euros por unidad de necesidad, en el modelo vigente, como muestra el Cuadro 8, existe una significativa dispersión entre comunidades alrededor de esa media.

Cantabria (CTB), una comunidad relativamente rica, dispuso de recursos normativos por unidad de necesidad un 24,8% por encima de la media, mientras que el volumen de los recursos que el sistema puso a disposición de Valencia (VAL), una comunidad relativamente pobre, fue un 5,0% inferior a la media ¿Quién puede entender que entre estas dos comunidades exista una brecha de casi 30 puntos de porcentaje en favor de la rica? La Rioja (RIO) y Baleares (BAL) son dos comunidades relativamente ricas ¿por qué la brecha entre

Cuadro 8

Gasto normativo por unidad de necesidad

Modelo Ley 22/2009. Año 2019

(Euros/HA)

	Ley 22/09 (euros/HA)	Diferencia respecto a la media (%)
CAT	2.822	0,4
GAL	2.860	1,8
AND	2.714	-3,4
AST	2.931	4,3
CTB	3.508	24,8
RIO	3.263	16,1
MUR	2.669	-5,0
VAL	2.669	-5,0
ARA	2.976	5,9
CLM	2.786	-0,9
CAN	2.669	-5,0
EXT	3.083	9,7
BAL	2.829	0,7
MAD	2.829	0,7
CYL	2.976	5,9
Total	2.810	0,0

ellas fue de casi 17 puntos de porcentaje a favor de La Rioja? ¿Por qué la brecha entre Madrid (MAD) y Valencia es de más de 5 puntos de porcentaje en favor de Madrid cuando Madrid es un 55% más rica que Valencia? O ¿por qué la brecha entre Cataluña (CAT) y Andalucía (AND) fue de casi 4 puntos en favor de Cataluña, cuando el PIB per catalán supera en un 60% al PIB andaluz?

Nadie puede dar respuestas convincentes a estas preguntas, particularmente cuando de lo que estamos hablando es de proveer servicios públicos a los ciudadanos. El actual sistema de financiación no cumple con el principio de que para un esfuerzo fiscal igual al de referencia, todas las comunidades deberían poder prestar los mismos servicios por unidad de necesidad.

6. Otros enfoques respecto a la financiación autonómica

No todos los expertos están de acuerdo con el enfoque sobre la financiación autonómica adoptado en las líneas anteriores. No lo están, en particular, en dos cuestiones: (i) el concepto de necesidades; y (ii) la nivelación completa de los recursos normativos por unidad de necesidad.

6.1 Necesidades

Desde hace unos tres años, el concepto de necesidades de gasto utilizado en el sistema de financiación autonómica está siendo criticado por su falta de objetividad. Un ejemplo relevante de esta crítica aparece en De la Fuente (2020) cuando dice “...no hay criterios objetivos que permitan calcular las necesidades absolutas de gasto de una administración.” (p. 21). Es una crítica importante porque el concepto de necesidades está en la base de las transferencias de nivelación. Como hemos visto más arriba, el sistema de financiación no nivela poniendo a disposición de cada comunidad el mismo importe de recursos normativos, sino el mismo importe de recursos *por unidad de necesidad*. Si no sabemos medir las necesidades, difícilmente podremos igualar entre comunidades los recursos por unidad de necesidad.

Si no sabemos medir las necesidades, tampoco podremos saber si el importe de los recursos que el sistema pone a disposición de una comunidad es o no suficiente para financiar sus competencias de gasto. O si el volumen agregado de la transferencia de nivelación S^* es suficiente para cubrir la brecha entre el gasto normativo total, G^* , y el ingreso normativo total, I^* . De la Fuente (2020) señala al respecto que “...resulta imposible alcanzar conclusiones claras y convincentes sobre suficiencia y equilibrio vertical en ausencia de un criterio objetivo que permita cuantificar las necesidades absolutas de gasto de las distintas administraciones. Tal criterio, sin embargo, no puede existir porque siempre habrá necesidades y deseos adicionales por cubrir que mucha gente puede considerar razonable.” (p. 30).

Son afirmaciones contundentes, que de ser ciertas no solo socavarían de raíz el sistema español de financiación autonómica tal como ahora está con-

cebido, sino también la gestión de miles de administradores públicos y la misma función de presupuestación. No solo eso. La evaluación económica de las políticas públicas, tarea que está adquiriendo una importancia creciente en países avanzados, dejaría de ser posible por no poder formular objetivos concretos para la provisión pública de servicios de una calidad determinada ni asignar el coste de obtención de esos objetivos. Nada de esto ocurre en la realidad, luego De la Fuente no puede estar en lo cierto.

El jefe de un departamento hospitalario público sabe perfectamente, porque la puede caracterizar y medir, la calidad del servicio que está ofreciendo a sus pacientes con los recursos de los que dispone. Sabe que menos recursos no le permitirán seguir ofreciendo la misma calidad. Los períodos de hospitalización se harán más largos y las tasas de supervivencia disminuirán. Y sabe que más recursos le permitirán mejorar estos índices. Sabe medir, utilizando estos índices, el rendimiento de los recursos de que dispone y trabaja para maximizarlo. ¿Dónde está la subjetividad de los criterios que este profesional emplea?

Y lo que ocurre en un departamento hospitalario, ocurre en un hospital, en un instituto, en un departamento de asistencia social, en una Consejería de Salud, en otra de Educación, o en los correspondientes ministerios. Los gestores públicos saben en qué se está gastando el dinero de los españoles, y las autoridades correspondientes saben presupuestar. Los recursos normativos que a través del sistema de financiación se asignan a las comunidades no son cantidades determinadas al azar. No lo fueron cuando se instituyó el sistema y no lo han sido después.

A un determinado nivel de calidad, y para una determinada incidencia de los distintos tipos de enfermedad, tantos enfermos requieren tanto dinero. A un determinado nivel de calidad, y para una determinada composición de disciplinas, tantos alumnos requieren tanto dinero. La relación entre los recursos necesarios y la calidad obtenida es una relación objetiva en la que no cabe la política. La política querrá en algún momento aumentar la calidad de algún servicio y para ello necesitará tener en cuenta la relación entre calidad y recursos necesarios para obtenerla, y tendrá que aceptar que más calidad cuesta más dinero, o que para aumentar la calidad de un servicio con el mismo dinero tendrá que sacrificar la calidad de otro servicio. Esto es razonamiento económico puro; es presupuestación en el sentido más básico del término.

El caso de la financiación autonómica plantea una dificultad adicional. Como diseñadores del sistema, sabemos cuánto cuesta proveer un servicio a un

determinado nivel de calidad, pero no queremos influir en el comportamiento del gobierno autonómico. Queremos asignar a cada comunidad el volumen total de recursos suficiente para financiar la provisión de los servicios que esta tiene encomendados, pero queremos que sea ella la que determine la composición de servicios que quiere ofrecer a sus ciudadanos. Queremos que el gobierno autonómico tenga recursos suficientes, pero a la vez que tenga autonomía en sus decisiones de gasto.

Aquí es donde entran las cuestiones relativas a la determinación de la envolvente financiera, los indicadores de necesidad, la formulación de un índice de necesidades y la adopción de las ponderaciones de cada indicador.

Como se describe más arriba, la envolvente financiera sale en su origen de las partidas presupuestarias de la Administración Pública unitaria (del famoso "coste efectivo"), que incorporó toda la información presupuestaria disponible. Nada subjetivo en ello ¿Había otra forma de hacerlo sin romper la continuidad en la provisión de servicios?

Por otra parte, ¿de dónde salen las ponderaciones asignadas a cada indicador de necesidad? Esta pregunta ha suscitado, y sigue suscitando, controversias académicas y críticas acerca de la subjetividad del índice de necesidades. Sin embargo, la respuesta es muy sencilla: las ponderaciones son el resultado de una metodología rigurosa y llena de sentido común. En su primera versión, en el primer acuerdo de 1987 sobre el modelo de financiación, los coeficientes de cada indicador se obtuvieron por métodos estimativos y de programación lineal para poder replicar aproximadamente: a) la cantidad de recursos que, en forma de servicios, los ciudadanos de una determinada comunidad recibían del presupuesto unitario; más b) los costes adicionales que la implantación de la Administración autonómica implicaba. Pronto se vio que la utilización de solo la población no daba suficiente capacidad predictiva para replicar la distribución territorial del gasto en las competencias transferidas. Cuando la transferencia sanidad se generalizó a todas las comunidades, la adición de la estructura de edad de la población y de los grupos de ciudadanos con derecho a asistencia mejoró significativamente la potencia predictiva del índice. Desde entonces, ha habido ajustes y negociaciones políticas en los procesos de revisión del modelo. Sería sorprendente e inexplicable que la política no hubiera tenido su papel en un proceso de esta trascendencia social. Un papel cuyo resultado global ha sido positivo y respetuoso con la naturaleza y propósito fundamental del índice. Una vez más, poca especulación subjetiva puede discernirse en el desarrollo del índice de necesidades. Medir las necesidades es imprescindible para cualquier sistema de nivelación.

Es relevante que De la Fuente (2020), después de formular su propuesta de reforma, en la que comienza con el reparto de tributos entre las comunidades autónomas y la Administración central diga que *“No se trata [...] de que cada comunidad se busque la vida por su cuenta, sino de algo más complicado. El principio de igualdad exige establecer mecanismos de nivelación que garanticen a todas las comunidades un nivel razonablemente homogéneo de gasto a igual esfuerzo fiscal...”* (p.31) ¿A qué se refiere De la Fuente cuando utiliza el vago término *“un nivel razonablemente homogéneo de gasto”*? Únicamente puede referirse a establecer un mecanismo de nivelación que garantice a todas las comunidades el mismo nivel de recursos *por unidad de necesidad* a igual esfuerzo fiscal. Hablar de *“un nivel razonablemente homogéneo de gasto”* supone un giro de ciento ochenta grados respecto a su línea argumental anterior. Un subterfugio para evitar referirse al concepto de necesidades que él mismo ha desacreditado al comienzo de su artículo.

6.2 Nivelación

La nivelación incompleta implica que, aun aplicando la misma política tributaria y a igualdad de necesidades, las comunidades ricas disponen de más recursos que las pobres. La reforma de la Ley 22/2009 introdujo un mecanismo que, por sí solo, genera nivelación incompleta a través de la segmentación de los recursos normativos en dos partes: una cuya distribución entre comunidades se iguala y otra (el resto de los recursos normativos) que se deja sin igualar. La reforma justificó el mecanismo sobre la base de que lo importante es igualar los recursos destinados a la financiación de los servicios “básicos” (sanidad, educación y asistencia social), para los cuales creó el Fondo de Garantía dotado con tres cuartas partes de los recursos normativos y repartido entre comunidades según el índice de la Población Ajustada. Los servicios “no básicos” (la cuarta parte restante, destinada a financiar otros servicios y los gastos de funcionamiento de la Administración autonómica), en cambio, se financiarían con recursos cuya distribución entre comunidades es la de la recaudación tributaria normativa. Vilalta (2016), en su propuesta de reforma, adopta y actualiza la dotación de este fondo y elimina los otros fondos que introdujo la reforma de la Ley 22/2009. En primer lugar, dota el Fondo de Garantía con menos recursos que los que figuran en la Ley 22: aproximadamente dos terceras partes de los recursos normativos, por ser esta la media, según su estimación, del gasto anual en sanidad, educación y asistencia social durante el periodo 2009 y 2013. Y en segundo lugar, elimina los fondos

de convergencia y, particularmente, el Fondo de Suficiencia, que es el que la Ley 22 utiliza para, de facto, neutralizar los efectos distributivos del Fondo de Garantía. El modelo que propone Vilalta iguala pues del orden de dos tercios de los recursos normativos del sistema y deja sin igualar el tercio restante.

Vilalta (2016) refiriéndose a esta propuesta, dice que el segmento de recursos nivelados ofrece *“una definición explícita del principio de equidad al que se pretende dar cumplimiento: conseguir que los gobiernos autonómicos dispongan del mismo volumen de recursos por habitante (ajustado) para la prestación de los servicios básicos del Estado de bienestar, realizando un mismo esfuerzo fiscal.”* (p. 102).

Sin embargo, esta propuesta no asegura ni la igualdad de recursos entre comunidades, ni tampoco la igualdad del gasto en servicios “básicos” del Estado de bienestar. Y la razón es que los recursos del sistema son no finalistas: no hay diferencia entre los 2/3 de los recursos igualados y el 1/3 restante no igualado. Si los recursos son no finalistas, lo único que importa es el volumen total de recursos de los que una comunidad dispone y, con este sistema, una comunidad rica tendrá más dinero por unidad de necesidad que una comunidad pobre.

La pretensión de justificar la nivelación incompleta como la consecuencia de una segmentación de los recursos del sistema, y de persuadir a los ciudadanos de que con ello no se desvirtúa la igualdad de los servicios “básicos” de las distintas comunidades autónomas, no puede sustentarse. En un sistema como el español en el que todos los recursos son no finalistas, las comunidades con más recursos por unidad de necesidad (las comunidades ricas) acabarían ofreciendo a sus ciudadanos más y mejores servicios, “básicos” y “no básicos”, que las comunidades con menos recursos por unidad de necesidad (las comunidades pobres). La segmentación de recursos no garantiza que, como dice Vilalta, *“los gobiernos autonómicos dispongan del mismo volumen de recursos por habitante ajustado para la prestación de los servicios básicos del Estado de bienestar, realizando un mismo esfuerzo fiscal”*.

7. Propuestas de reforma

7.1 Propuesta de reforma 1 (PR1): Volver al modelo canónico de igualación de la capacidad fiscal (ICF)

La forma práctica de resolver la manifiesta falta de equidad del modelo actual es acumulando todos los recursos normativos, ahora repartidos entre los procedentes del Statu Quo, los Recursos Adicionales y los Fondos de Convergencia, en un solo bloque y distribuirlos por comunidades según un único índice de necesidades, con la correspondiente compensación de las diferencias de capacidad tributaria. Haciendo esto, y para los mismos recursos totales normativos utilizados en 2019, el sistema daría, como el Cuadro 5 indica, 2.810 euros por unidad de necesidad a todas y cada una de las quince comunidades de régimen común, siempre que estas ejercieran un esfuerzo fiscal igual al de referencia y para competencias homogéneas. Tendríamos así un sistema horizontalmente equitativo, que no discriminaría entre comunidades, fácil de explicar y que todo el mundo entendería.

7.2 Propuesta de reforma 2 (PR2): Excluir de la cesta de tributos cedidos el IVA y los Impuestos Especiales (IIEE)

La cesta de tributos debe estar compuesta por tributos sobre los que los gobiernos autonómicos tengan capacidad normativa para determinar sus bases imponibles y tarifas. Si no es así, si sobre un tributo el gobierno autonómico no tiene ninguna potestad legislativa, el elemento de responsabilidad del gobierno autonómico ante sus electores no se da, razón por la cual no hay justificación para que ese tributo figure como instrumento de la política tributaria de la Administración autonómica. De hecho, en tal caso, lo que aparece como una recaudación tributaria no es más que una transferencia disfrazada. Asimismo, al no estar justificada su presencia entre la recaudación tributaria de la comunidad, la contabilización de la recaudación de este tributo como propia falsea, al alza, el grado de autonomía tributaria de la correspondiente Administración autonómica.

En el Cuadro 9, el bloque de la izquierda presenta, utilizando la liquidación de 2019, los datos básicos del sistema del modelo vigente (Ley 22/2009), que coinciden con los del modelo de igualación de la capacidad fiscal (ICF) del Cuadro 1, en el que la recaudación tributaria normativa incluye la correspondiente al IVA y a los IIEE. El bloque de la derecha muestra cómo quedarían los datos básicos del sistema si se aceptara la PR2. Los ingresos tributarios disminuirían en la recaudación del IVA y los IIEE, 49.541 millones de euros, y la transferencia aumentaría en esta misma cantidad, dejando por lo tanto igual la envolvente financiera total. La contabilización del bloque de la derecha representa la imagen real de la autonomía tributaria del sistema español de financiación autonómica. Los gobiernos autonómicos dependen en un 52% de sus propios tributos y en un 48% de la transferencia recibida del gobierno central, una situación muy distinta de la que figuraría si tal propuesta no se adoptara.

Cuadro 9

Datos Básicos del Sistema: G*, I* y BFV con y sin (IVA+IIEE). Año 2019

Modelo Ley 22/2009, con (IVA+IIEE)			Modelo propuesto, sin (IVA+IIEE)		
	Millones €	Porcentaje		Millones €	Porcentaje
I*	113.775	92,0	I*	64.234	52,0
S*	9.854	8,0	S*	59.396	48,0
G*(=R*)	123.629	100,0	G*(=R*)	123.629	100,0

Como sea que esta nueva contabilización no altera la envolvente financiera total, tampoco altera los recursos normativos asignados a cada comunidad. Efectivamente, esto es lo que muestra el Cuadro 10, que presenta, para cada comunidad, el modelo propuesto.

Los recursos normativos de cada comunidad (columna 3) son los mismos que antes de la nueva especificación de la recaudación tributaria y, por tanto, los recursos por habitante ajustado (HA) (última columna) también son los mismos, 2.810 euros por HA. Los únicos conceptos que cambian son los ingresos tributarios normativos (columna 1), que ahora son menores al no contener la recaudación del IVA y de los IIEE, y la transferencia (columna 2), que ahora es mayor porque compensa euro a euro la disminución de la recaudación normativa.

Cuadro 10**Recursos normativos del sistema de financiación. Modelo propuesto.****Año 2019****Millones de euros**

	I_i^* (1)	S_i^* (2)	G_i^* (3)=(1)+(2)	G_i^*/HA_i (euros/HA)
Cataluña	13.691	7.447	21.139	2.810
Galicia	3.224	4.936	8.160	2.810
Andalucía	8.497	14.593	23.090	2.810
Asturias	1.430	1.619	3.049	2.810
Cantabria	886	768	1.654	2.810
Rioja	453	461	914	2.810
Murcia	1.539	2.572	4.112	2.810
Valencia	6.628	7.050	13.679	2.810
Aragón	2.037	1.914	3.951	2.810
C.-La Mancha	2.081	3.871	5.952	2.810
Canarias	2.238	3.901	6.139	2.810
Extremadura	895	2.252	3.147	2.810
Baleares	1.885	1.314	3.199	2.810
Madrid	15.666	2.452	18.118	2.810
Castilla y León	3.083	4.245	7.328	2.810
Total	64.234	59.396	123.629	2.810
Porcentajes	52,0	48,0	100,0	

Es interesante observar que, con la contabilización correcta de la recaudación tributaria (es decir, sin el IVA y los IIEE), la transferencia de todas las comunidades es positiva. La transferencia negativa de Cataluña, Baleares y Madrid, que aparece en el Cuadro 5 más arriba, se transforma en una transferencia positiva, como ocurre en el caso de las demás comunidades. El informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (MHFP, 2017) aborda también la falta de competencias normativas de las comunidades autónomas respecto al IVA y a los IIEE, y propone

una reforma que otorga a las comunidades una competencia normativa de carácter colegiado para poder variar los tipos impositivos del IVA y de los IIEE. Esta propuesta la hace en el contexto de la dotación del llamado Fondo Básico de Financiación, que se repartiría entre comunidades de acuerdo con la población ajustada. La idea es otorgar a las comunidades un nuevo instrumento tributario para aumentar sus recursos a cambio de un mayor esfuerzo fiscal y con la recaudación extra obtenida aumentar la dotación del Fondo Básico de Financiación. El carácter colegiado de la decisión se justifica por la necesidad de que los tipos de la imposición indirecta sean los mismos en todo el territorio de la nación, con el fin de evitar las distorsiones de mercado que aparecerían caso de no ser así.

Aparte de cuestiones legales de implementación, la propuesta adolece de una dificultad de carácter económico que prácticamente la invalida: a saber, la alta probabilidad de que esta competencia tributaria colectiva nunca llegara a ser ejercida, dada la esperable oposición a la misma por parte de las comunidades relativamente ricas. Para ellas, acordar colegiadamente el aumento de un euro de recaudación de, por ejemplo, el IVA sería perjudicial porque asumirían el coste político del euro detruido del contribuyente a cambio de solo una fracción de este euro ingresado en sus arcas. Solo una fracción porque mientras que la contribución de las comunidades a la dotación del fondo se haría según su capacidad fiscal en el IVA, el retorno se recibiría por la vía del Fondo Básico de Financiación, que se reparte entre comunidades según la población ajustada. Es decir, las comunidades ricas aportarían más de lo que recibirían y las pobres recibirían más de lo que aportarían. Por poco estricta que fuera la regla de decisión (y en decisiones colectivas en materia de impuestos lo razonable es la unanimidad) este mecanismo nunca llegaría a funcionar.

Por otra parte, la idea de que la responsabilidad fiscal pueda exigirse de forma colectiva de un conjunto de gobiernos tiene poco recorrido. El elector es capaz de exigir responsabilidad de su gobierno porque tiene claro que ha sido dicho gobierno el causante de la detracción de su renta; y el gobierno toma en cuenta los deseos del elector porque sabe que *su* elector tiene capacidad para no votarle en una próxima elección. Pero esta identificación del origen legislativo de la mayor detracción de recursos y del poder sancionador de los electores por la vía política queda críticamente difuminada en el contexto colegiado que la comisión de expertos propone.

Por último, la propuesta de apropiación por parte de las comunidades autónomas de una parte significativa de la base de un impuesto nacional de

gran capacidad recaudatoria, si se adoptara, suscitaría sin duda una fuerte oposición por parte de la Administración central por el potencial recorte de su capacidad fiscal.

7.3 Propuesta de reforma 3 (PR3): Armonización de los tributos cedidos

Debería armonizarse de forma más efectiva el Impuesto de Sucesiones y Donaciones y, si sigue existiendo, del Impuesto sobre el Patrimonio. Concretamente, debería armonizarse totalmente la definición de la base e imponer una tarifa mínima, con el fin de evitar, por el efecto de la competencia fiscal entre comunidades, la perversa carrera hacia la desaparición de unos impuestos que son importantes para la equidad tributaria intergeneracional. Esta propuesta coincide con las formuladas tanto por la comisión de expertos para la revisión de la financiación autonómica (MHFP, 2017), como por el comité de expertos que ha elaborado el *Libro Blanco sobre la Reforma del Sistema Tributario* (MHFP, 2022).

7.4 Propuesta de reforma 4 (PR4): Compensación Transitoria de Adaptación (CTA)

Dado que la envolvente financiera total de los dos modelos considerados más arriba (el vigente, Ley 22/2009 y el propuesto de igualación de la capacidad fiscal, ICF) es la misma, la media de recursos por unidad de necesidad es también la misma (2.810 euros por HA). En lo que difieren los dos modelos es en la dispersión de cada una de las comunidades alrededor de esta media. Como puede verse en el Cuadro 11, en el modelo de la Ley 22/2009 la dispersión es bastante amplia. Hay comunidades que reciben recursos por encima de la media y otras que lo hacen por debajo. Cantabria, por ejemplo, recibe del sistema un 24,8% más que la media y La Rioja un 16,1%. En el otro extremo (dejando de lado a Canarias por su especial régimen de financiación), Andalucía recibe un 3,4% menos que la media, y Murcia y Valencia un 5,0% menos. En el modelo ICF, en cambio, la dispersión es nula: todas las comunidades reciben los mismos recursos por habitante ajustado (2.810 euros por HA).

Visto con la ayuda del Gráfico 1, el paso del modelo Ley 22/2009 al modelo ICF supondría pasar de la línea negra (Ley 22/2009) a la línea punteada (ICF) sin ningún ajuste de transición. Este cambio no plantearía problemas para las

cinco comunidades que ganan con el cambio (CLM, AND, MUR, VAL y CAN), pero podría plantearlos para las diez que pierden (CTB, RIO, EXT, CYL, ARA, AST, GAL, BAL, MAD y CAT).

Parece razonable, pues, en aras a hacer la reforma más aceptable a estas últimas comunidades, añadir un mecanismo de transición que introduzca una cierta gradualidad en la aplicación de los cambios a la baja. La solución más sencilla consiste en hacer que las comunidades cuya financiación desciende puedan aproximarse de forma gradual al resultado que les correspondería de acuerdo con el modelo propuesto. Para conseguirlo se propone una Compensación Transitoria de Adaptación (CTA), de carácter específico y temporal, que se aplicaría a estas comunidades durante los primeros cuatro años de vigencia del nuevo modelo (Zabalza, 2016).

Cuadro 11

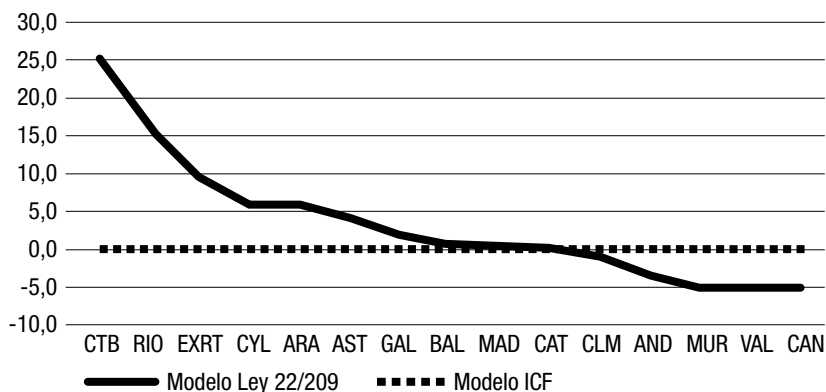
De Ley 22/2009 a ICF sin CTA

(Desviación porcentual respecto a la media, euros/HA)

	Modelo Ley 22/2009	Modelo ICF
CTB	24,8	0,0
RIO	16,1	0,0
EXT	9,7	0,0
CYL	5,9	0,0
ARA	5,9	0,0
AST	4,3	0,0
GAL	1,8	0,0
BAL	0,7	0,0
MAD	0,7	0,0
CAT	0,4	0,0
CLM	-0,9	0,0
AND	-3,4	0,0
MUR	-5,0	0,0
VAL	-5,0	0,0
CAN	-5,0	0,0
Total	0,0	0,0

Gráfico 1**Del modelo de la Ley 22/2009 a ICF sin CTA**

(Desviación porcentual respecto a la media, euros/HA)



La particular CTA que se presenta en el Cuadro 12 y Gráfico 2, reduce cada año una parte de la diferencia entre los recursos/HA del modelo ICF y los del modelo de la Ley 22/2009. Por ejemplo, a consecuencia de la reforma, esta diferencia es de -698 euros/HA para Cantabria (=2.810-3.508). Pues bien, la CTA disminuye los recursos por HA de esta comunidad un 40% de esta diferencia en dos primeros años (-279 euros/HA cada año), y un 10% en los otros dos años (-70 euros/HA cada año). En total, a lo largo de estos cuatro años la CTA reduce la asignación de Cantabria en los 698 euros/HA requeridos, haciendo pasar su asignación desde los 3.508 euros/UN del año 0 (situación pre-reforma) a los 2.810 euros/HA en el cuarto año de aplicación del modelo ICF. El Cuadro 12 y el Gráfico 2 presentan el efecto de la CTA en términos de los recursos/HA de cada comunidad en cada uno de los cuatro años de operación del mecanismo.

7.5 Propuesta de reforma 5 (PR5): Medición correcta de la evolución temporal de las necesidades de gasto

La última reforma del modelo de financiación (Ley 22/2009) introdujo un cambio importante al prescribir que el índice de necesidades debía ser actualizado anualmente. Este cambio puso de relieve la doble función que tiene este índice: la de servir como criterio para distribuir recursos entre comunidades

Cuadro 12
Recursos por Unidad de Necesidad con CTA
(euros por UN)

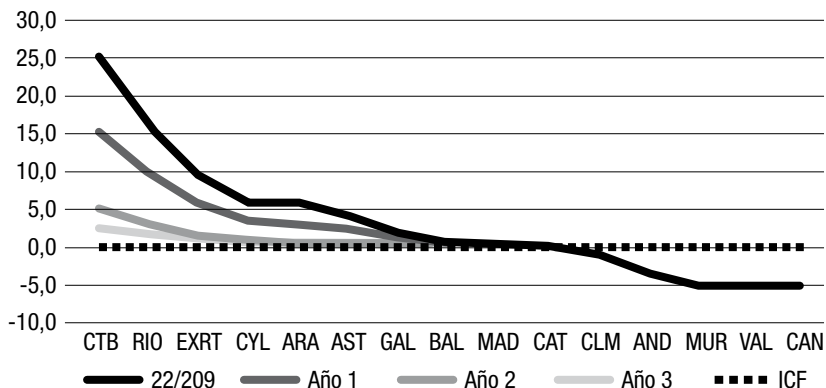
	Año 0				
	Ley 22/2009	Año 1	Año 2	Año 3	ICF (2.810)
CTB	3.508	3.229	2.950	2.880	2.810
RIO	3.263	3.082	2.901	2.855	2.810
EXT	3.083	2.974	2.865	2.837	2.810
ARA	2.976	2.910	2.843	2.827	2.810
CYL	2.976	2.910	2.843	2.827	2.810
AST	2.931	2.883	2.834	2.822	2.810
GAL	2.860	2.840	2.820	2.815	2.810
BAL	2.829	2.822	2.814	2.812	2.810
MAD	2.829	2.822	2.814	2.812	2.810
CAT	2.822	2.817	2.813	2.811	2.810
CLM	2.786	2.810	2.810	2.810	2.810
AND	2.714	2.810	2.810	2.810	2.810
MUR	2.669	2.810	2.810	2.810	2.810
VAL	2.669	2.810	2.810	2.810	2.810
CAN	2.669	2.810	2.810	2.810	2.810
Media	2.810	2.838	2.819	2.815	2.810

en un determinado año, y la de medir la variación temporal de las necesidades. La aplicación de la primera función data del primer modelo de financiación de 1987, aunque en los modelos anteriores al de 2009 solo para determinar la distribución del año base. La relevancia de la segunda función se pone particularmente de manifiesto con el modelo de 2009. En el preámbulo de la Ley 22, con referencia al Fondo de Garantía, se establece que la equidad horizontal del sistema requiere que todas las Comunidades Autónomas deben recibir los mismos recursos por unidad de necesidad “*no solo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro*”.

Esta prescripción de la Ley 22 requería un planteamiento respecto a la medición de las necesidades de gasto distinto del utilizado hasta entonces. Una

Gráfico 2**Del modelo de la Ley 22/2009 a ICF con CTA**

(Desviación porcentual respecto a la media, euros/HA)



cosa es la medición de las necesidades de gasto en un año determinado y otra la medición de cómo estas necesidades de gasto evolucionan lo largo del tiempo. Este replanteamiento no tuvo lugar y, como consecuencia, la igualdad de recursos por habitante ajustado no se cumplió, ni el año inicial del modelo de la Ley 22/2009, ni en los años sucesivos.

Por otra parte, el conjunto de indicadores de necesidad siguió sin contar con una variable de coste nominal, que, para un conjunto dado de variables geo-demográficas, tuviera en cuenta la evolución temporal del coste de proveer los servicios bajo la competencia de los gobiernos autonómicos.

7.5.1 Medición de la variación de la Población Ajustada

La forma en la que se mide la variación anual del índice de necesidades es incorrecta. Como se ha descrito más arriba (Sección 3.2), el índice de necesidades de gasto utilizado por el sistema español de financiación autonómica se compone de siete indicadores de necesidad, cada uno de los cuales reparte un determinado porcentaje de la población total del año base (2007): la población de derecho de la comunidad reparte el 30% de la población total; la superficie de la comunidad el 1,8%; la dispersión de la población el 0,6%; la insularidad el 0,6%; la población protegida el 38%; la población mayor de 65 años el 8,5%; y la población entre 0 y 16 años el 25%.

Esta regla de reparto puede expresarse en forma de índice. Tomando como referencia anual el año 2007, y midiendo el índice en términos de población, exactamente la misma distribución que resulta de la regla de reparto anterior, se obtiene de la aplicación de la siguiente combinación lineal de los siete indicadores de necesidad:¹⁶

$$PA_i^{07} = 0,3(P_i^{07}) + 1,5594(S_i^{07}) + 4,2818(D_i^{07}) + 164,8441(IS_i^{07}) + 0,3962(PPE_i^{07}) + 0,5128(P65_i^{07}) + 1,2487(P17_i^{07}) \quad (6)$$

donde, para la comunidad i y para el año 2007, PA_i^{07} es la población ajustada (que, como se ha señalado más arriba, es el nombre que recibe la variable dependiente del índice), P_i^{07} la población de derecho, S_i^{07} la superficie; D_i^{07} la dispersión; IS_i^{07} la insularidad; PPE_i^{07} la población protegida; $P65_i^{07}$ la población mayor de 65 años; y $P17_i^{07}$ la población menor de 17 años.

La forma correcta de medir la evolución temporal de la expresión (6) es mantener los coeficientes de cada uno de los indicadores de necesidad fijo y actualizar cada año el valor de los siete indicadores. La expresión anterior es un índice y así es como los índices evolucionan temporalmente.¹⁷ Frente a este enfoque, que es el único posible en materia de índices, la metodología oficial empleada en las liquidaciones del sistema de financiación simplemente repite cada año la regla de reparto del primer año (Sección 3.2) pero aplicada a los nuevos datos del año en cuestión. Esta forma de cálculo, a menos que el índice esté compuesto de un solo indicador o que, en el caso de más de un indicador, todos ellos varíen en la proporción en que varía la población de derecho, no mide correctamente la variación de las necesidades totales. En el índice que utiliza la metodología oficial las necesidades totales varían como lo hace la población de derecho, cuando lo que queremos es que varíen como lo hace toda la combinación lineal de indicadores, de los cuales la población de derecho es solo uno de ellos. Calcular el índice de necesidades en la forma que lo hace la liquidación oficial del sistema distorsiona no solo su variación temporal, sino también la estructura de reparto aplicada cada año, excepto la del año base.¹⁸

16 Ver el Anexo 1 para una descripción formal de cómo se obtienen los coeficientes de la combinación lineal (6).

17 Es un índice como lo es el IPC o el deflactor del PIB en el que las ponderaciones (los coeficientes) corresponden a los valores del año base y se mantienen constantes a lo largo del tiempo (técnicamente, un índice Laspeyres).

18 Ver Zabalza y López-Laborda (2011) y López-Laborda y Zabalza (2011) para la primera identificación y discusión detallada de este problema.

La propuesta concreta de reforma es adoptar la medición de la evolución de las necesidades de acuerdo con el procedimiento aquí indicado. Es decir, formular las necesidades del año inicial en la forma polinómica más arriba indicada —expresión (6)— y mantener los coeficientes de la combinación lineal fijos a lo largo de todo el período de vigencia del índice.

Por ejemplo, el índice de necesidades de 2019 se obtiene de la evaluación, para los indicadores de dicho año, de la siguiente combinación lineal:

$$PA_i^{19} = 0,3(P_i^{19}) + 1,5594(S_i^{19}) + 4,2818(D_i^{19}) + 164,8441(IS_i^{19}) + 0,3962(PPE_i^{19}) + 0,5128(P65_i^{19}) + 1,2487(P17_i^{19}) \quad (7)$$

Los coeficientes son los mismos que los de la combinación lineal del año 2007 —expresión (6); lo único que cambia es el valor de los siete indicadores de necesidad, que ahora corresponden a los del año 2019. La evolución temporal de la población ajustada, de la variable PA_i , da la medida correcta de cómo han evolucionado entre 2007 y 2019 las necesidades de gasto representadas por los siete indicadores de necesidad en la comunidad autónoma i .

7.5.2 Factor de coste

Los indicadores de necesidad del índice actual son adecuados y las ponderaciones no generan resultados extraños. Introducir cambios, bien sea a través de la adición de nuevos indicadores o a través de nuevas ponderaciones, es una labor compleja, particularmente si conduce a variaciones significativas en la distribución final. Entendemos que no se debe emplear demasiado tiempo en esta cuestión, porque los cambios, aun si tienen efectos relativos pequeños, pueden generar conflictos políticos difíciles de gestionar.¹⁹

Sin embargo, hay una carencia en el actual índice de necesidades que necesita ser solventada: el índice de necesidades de la Población Ajustada (PA) es un índice real (todos los indicadores que lo componen son indicadores reales), cuando lo que queremos medir son las necesidades de gasto en euros a las que la comunidad autónoma se enfrenta en un determinado año. Queremos pasar del índice PA , que es un índice real, a un índice nominal que mida en euros corrientes el gasto al que las comunidades deberán enfrentar-

¹⁹ A pesar de esta dificultad, existen dos informes que contemplan la posibilidad de reformar este aspecto del modelo de financiación: el informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación (MHFP, 2017) y el Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la Población Ajustada emitido el 3 de diciembre de 2021 encargado por el mismo Ministerio de Hacienda (MHFP, 2021).

se cada año para cumplir con sus competencias a un nivel de calidad dado. Esta cuestión ha sido exhaustivamente tratada y resuelta en la literatura: López-Laborda y Zabalza (2011) y Zabalza (2017). El índice de necesidades de gasto de la comunidad i que se propone, N_i^t , es:

$$N_i^t = \left(\frac{PA_i^t}{PA^{07}} \right) \left(\frac{W^t}{W^{07}} \right) \quad (8)$$

donde el primer paréntesis es el índice de la Población Ajustada, PA, correctamente medido y el segundo es el índice de salarios por hora de la Administración Pública.^{20 21}

Es importante señalar que el índice salarial horario de las Administraciones Públicas es común para todas las comunidades autónomas. La propuesta, por tanto, es distinta de la que en ocasiones se ha barajado, consistente en incluir dentro del índice de necesidades un indicador de precios regional como forma de atender a las diferencias del coste de la vida entre comunidades.²² Incluir entre los indicadores de necesidad el IPC regional no es en absoluto aconsejable. Implicaría incluir un elemento endógeno (respecto del comportamiento fiscal de los gobiernos regionales) y supondría una interferencia en la función informativa del sistema de precios. Si los precios de Madrid son más elevados que los de Castilla y León, no nos interesa en modo alguno interferir en esa diferencia porque la misma está indicando tensiones de mercado de la comunidad madrileña superiores a las de la comunidad castellanoleonesa, y suministra a los agentes económicos una señal relevante para su toma de decisiones sobre dónde residir o dónde invertir. Interferir en la potencia y claridad de esta señal es ineficiente.

7.5.3 Variación de las necesidades de gasto

El Cuadro 13 muestra la medida correcta y la medida incorrecta de las necesidades de gasto. La medida correcta es la que se obtiene con el índice N_i^t (expresión 8), que incorpora no solo el índice de la Población Ajustada correctamente medido, sino también el factor de coste; su variación entre

20 En este trabajo, cuyo objeto es comparar los recursos que el sistema de financiación pone a disposición de las comunidades a lo largo del tiempo, el índice salarial y los demás términos nominales están expresados en términos reales; en particular, y adoptando la última base de la variación del PIB real adoptada por el INE, en euros de 2015.

21 Ver el Anexo 2 para un análisis más técnico de las propiedades del índice de necesidades.

22 Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, (MHFP, 2017, p. 72).

2007 y 2019 mide la variación de las necesidades de gasto en términos reales (euros de 2015). La versión incorrecta es la Población Ajustada medida según la aplicación independiente del reparto de la población de derecho de cada año utilizada por la metodología oficial (MO) de liquidación de los recursos del sistema.

La columna de 2007 es la misma en ambos casos. La columna de 2019, sin embargo, es muy distinta. La medida incorrecta da un aumento total de las necesidades del 4,0%, que es simplemente el aumento de la población de derecho de las quince comunidades desde 2007 a 2019. La medida correcta, en cambio, da un crecimiento del 13,4% porque mide no solo como ha crecido la población de derecho, sino también cómo lo ha hecho el resto de los indicadores de necesidad y el factor nominal de coste expresado en términos reales. En el período 2007-2019, según la medición correcta, las necesidades aumentaron en 5.666.102 habitantes ajustados; según la medición incorrecta lo hicieron en 1.685.996 habitantes ajustados. La medición incorrecta es un 29,8% de la medición correcta.

7.6 Propuesta de reforma 6 (PR6): Sustituir el Mecanismo Vigente de Actualización (MVA) basado en el índice de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) por un Nuevo Mecanismo de Actualización (NMA) basado en el índice de las necesidades de gasto (N).

En la actualidad, el sistema de financiación autonómica se actualiza de acuerdo con un mecanismo que se compone, por una parte, de un índice de actualización (el índice ITE) basado en la variación de la recaudación de los tres principales tributos del Estado (IRPF, IVA e IIEE); y, por la otra, de la aplicación de dicho índice al valor de la transferencia del año anterior, procedimiento que afecta por igual tanto al gasto normativo como a la recaudación tributaria normativa. La interacción de estos dos componentes es la causa de que, bajo el Mecanismo Vigente de Actualización (MVA), los recursos normativos puestos a disposición de las Comunidades Autónomas varíen como lo hace el conjunto de la recaudación normativa de las comunidades autónomas y de la recaudación impositiva del Estado. Es decir, el MVA es fuertemente procíclico cuando lo que queremos, dada la naturaleza de los servicios provistos²³, es aislar del ciclo los recursos normativos de las comunidades autónomas.

23 Por servicios provistos nos referimos no solo a la sanidad, educación y asistencia social, sino también al resto de las competencias de las comunidades autónomas.

Cuadro 13. Evolución del índice de necesidades

	Medida correcta Índice N (expresión 8) *		Medida incorrecta Población Ajustada (MO) **	
	2007	2019	2007	2019
Cataluña	7.117.438	8.211.493	7.117.438	7.522.125
Galicia	2.929.899	3.174.233	2.929.899	2.903.632
Andalucía	7.939.242	8.950.335	7.939.242	8.216.360
Asturias	1.111.258	1.189.078	1.111.258	1.085.009
Cantabria	570.319	643.891	570.319	588.582
Rioja	313.071	355.226	313.071	325.256
Murcia	1.365.915	1.591.933	1.365.915	1.463.185
Valencia	4.783.008	5.315.501	4.783.008	4.867.489
Aragón	1.368.284	1.532.557	1.368.284	1.405.793
C.-La Mancha	2.110.248	2.302.651	2.110.248	2.117.928
Canarias	2.093.063	2.363.593	2.093.063	2.184.609
Extremadura	1.158.764	1.219.912	1.158.764	1.119.852
Baleares	1.033.741	1.235.874	1.033.741	1.138.463
Madrid	5.703.404	7.038.041	5.703.404	6.447.197
Castilla y León	2.709.306	2.848.742	2.709.306	2.607.473
Total	42.306.958	47.973.060	42.306.958	43.992.954
		13,4		4,0
		15,4		5,7
		8,3		-0,9
		12,7		3,5
		7,0		-2,4
		12,9		3,2
		13,5		3,9
		16,5		7,1
		11,1		1,8
		12,0		2,7
		9,1		0,4
		12,9		4,4
		5,3		-3,4
		19,6		10,1
		23,4		13,0
		5,1		-3,8

* El salario horario de la Administración Pública está medido en términos reales (euros de 2015)

** MO: Metodología oficial

Por otra parte, aun si en el momento inicial el volumen de recursos normativos por habitante ajustado es el mismo para todas las comunidades —es decir, aun si en el momento inicial el sistema es equitativo—, el MVA no mantiene en el tiempo la equidad horizontal del sistema.

La **PR6** consiste en abandonar el Mecanismo Vigente de Actualización (MVA) y sustituirlo por el Nuevo Mecanismo de actualización (NMA).

El MVA: a) actualiza la recaudación normativa I_i^* según va disponiendo anualmente el sistema; y b) actualiza la transferencia S_i^* en su totalidad —es decir, el valor neto de la resta $(G_i^* - I_i^*)$ — a través del índice ITE. El resultado final con el MVA es pues una actualización según una media ponderada de la variación de la recaudación normativa y de la variación del ITE. En definitiva, lo que temporalmente guía los recursos del sistema con el MVA es la variación de los impuestos.

El NMA: a) a los efectos de la actualización, no considera la transferencia S_i^* como un todo, sino como dos elementos, G_i^* e I_i^* , que deben ser actualizados de forma separada; b) actualiza I_i^* según va disponiendo anualmente el sistema; y c) actualiza G_i^* según el índice N_i^t (expresión 8). Dado que los recursos tributarios aparecen dos veces en la expresión de recursos y con signo contrario, lo que temporalmente guía los recursos del sistema con el NMA es el gasto normativo G_i^* y el índice N_i^t que lo actualiza. La variación de los tributos, como debe ser, no juega ningún papel.

Como puede verse en el bloque de la izquierda del Cuadro 14, el modelo de igualación de la capacidad fiscal, ICF, actualizado a lo largo del período 2007-2019 con el índice N_i^t (expresión 8), reparte la envolvente financiera de tal forma que los recursos por unidad de necesidad en el año base (2007) es, en euros de 2015, de 2.670 euros para todas y cada una de las quince comunidades, situación que se mantiene en 2019. El modelo ICF y su actualización con el índice N_i^t es horizontalmente equitativo “*no solo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro*” (BOE, 2009). Recuérdese que estos recursos están medidos en términos reales (euros de 2015) y que entre 2007 y 2019 las necesidades de gasto han aumentado según la tercera columna del Cuadro 13.

El bloque de la derecha del Cuadro 14, muestra los recursos reales puestos a disposición de cada comunidad por el sistema de financiación desde 2007 a 2019, expresados en términos reales (euros de 2015) y divididos por las necesidades de gasto según el índice de necesidades N_i^t . El único elemento común con el modelo propuesto (bloque de la izquierda) es el volumen de recursos por unidad de necesidad del agregado de las quince comunidades

(2.670 euros por unidad de necesidad). El resto difiere, tanto en el año 2007 como en los siguientes. Los recursos normativos de las comunidades no se han repartido de forma equitativa ni en 2007 ni en los años siguientes. En 2007, el rango de variación va desde los 3.221 euros (de 15) por unidad de necesidad de Cantabria a los 2.455 euros por unidad de necesidad de Baleares. Y a lo largo del tiempo, de las quince comunidades, solo dos —Cantabria y La Rioja— disfrutaron en 2019 de un volumen de recursos por unidad de necesidad superior a los 2.670 euros proporcionados por el modelo *ICF*.

Dado el diseño del MVA, la causa de la caída de los recursos normativos de las comunidades es fundamentalmente la caída de la recaudación de los grandes impuestos nacionales (IRPF, IVA e IIEE). De forma directa a través de los grandes impuestos participados (IRPF, IVA e IIEE); y de forma indirecta a través del actual índice de actualización, el ITE, que evoluciona según lo hace la recaudación atribuible al Estado de estos tres grandes impuestos.

En el período 2009-2019, los grandes tributos nacionales, directamente y a través del ITE, contribuyeron el 82,9% de la variación de los recursos normativos que el sistema de financiación puso a disposición de las comunidades autónomas; los Impuestos Cedidos Tradicionales, el 12,4% y los Fondos de Convergencia, el 4,7%. Las necesidades, en términos agregados, no contribuyeron nada, aunque sí influyeron en términos individuales. Por las razones que se explican en Zabalza (2017), desgraciadamente este efecto individual, que es pequeño, está distorsionado dado que, en la metodología oficial, la evolución de las necesidades totales queda inexplicablemente constreñida a variar según lo hace la población de derecho de las quince comunidades.²⁴

Esta es la reforma más necesaria y urgente porque es la que resuelve el mayor problema del sistema de financiación: la excesiva dependencia de los ingresos de las comunidades respecto del ciclo económico, cuando la evolución de sus gastos está guiada por factores fundamentalmente demográficos. Y no es un problema menor porque los gastos de las comunidades (sanidad, educación y asistencia social) están en la base del Estado de Bienestar español y nadie quiere que su provisión sufra un deterioro irreparable. Situar gastos tan críticos bajo la competencia de las comunidades y ligar sus recursos a la evolución de los ingresos tributarios nacionales, es un diseño erróneo de la financiación autonómica que no resiste la prueba del ciclo económico.

24 Ver el cuadro del Anexo 4 para el detalle de estos efectos.

Cuadro 14. Evolución de los recursos por unidad de necesidad

	Modelo propuesto (ICF) Euros de 2015/N		Modelo vigente Euros de 2015/N		
	2007	2019	2007	2019	
				Variación porcentual	
Cataluña	2.670	2.670	2.503	2.466	-1,5
Galicia	2.670	2.670	2.764	2.519	-8,9
Andalucía	2.670	2.670	2.775	2.403	-13,4
Asturias	2.670	2.670	2.793	2.565	-8,2
Cantabria	2.670	2.670	3.221	3.051	-5,3
Rioja	2.670	2.670	3.203	2.849	-11,1
Murcia	2.670	2.670	2.624	2.370	-9,6
Valencia	2.670	2.670	2.477	2.335	-5,8
Aragón	2.670	2.670	2.828	2.588	-8,5
C.-La Mancha	2.670	2.670	2.746	2.453	-10,7
Canarias	2.670	2.670	2.398	2.355	-1,8
Extremadura	2.670	2.670	3.019	2.659	-11,9
Baleares	2.670	2.670	2.455	2.456	0,0
Madrid	2.670	2.670	2.662	2.512	-5,7
Castilla y León	2.670	2.670	2.854	2.617	-8,3
Total	2.670	2.670	2.670	2.471	-7,4

* El salario horario de la Administración Pública está medido en términos reales (euros de 2015)

** MO: Metodología oficial

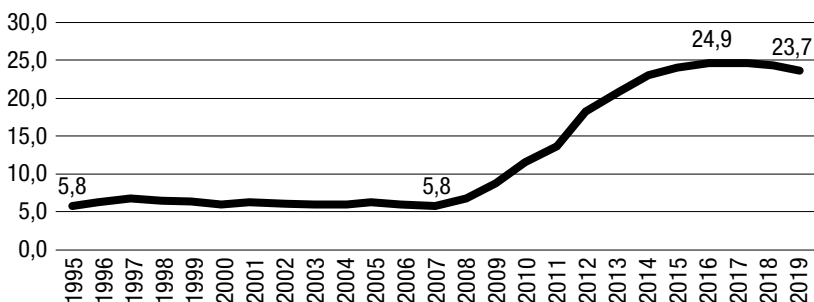
7.7 Propuesta de reforma 7 (PR7): Plan de saneamiento de la deuda autonómica.

7.7.1 ¿A qué se debe el aumento de la deuda autonómica?

Como muestra el Gráfico 3, en los últimos años la deuda autonómica ha crecido de forma significativa. De 1995 a 2007 (13 años) la deuda de estas Administraciones se mantuvo prácticamente constante alrededor de una media del 6,5% del PIB. A partir de 2007 se disparó hasta alcanzar un máximo del 24,9% en 2016 y luego decreció gradualmente hasta situarse en el 23,7% en 2019. ¿Qué explica la práctica estabilidad de la deuda desde 1995 hasta 2007, y el espectacular aumento que se produce después de esa fecha?

La Gran Recesión, la crisis económica internacional de 2008/2009, es la causa inicial de esta enorme acumulación de deuda. La Gran Recesión disminuyó drásticamente la recaudación de los tributos nacionales, y esta caída, a través del MVA, se trasladó de forma directa a las comunidades autónomas, que vieron como sus recursos caían de forma sustancial y repentina sin poder hacer nada para evitarlo, mientras la demanda de sanidad, educación y asistencia social continuaron su senda de crecimiento habitual. La subfinanciación que este desfase generó tuvo que ser absorbida a través del endeudamiento, del deterioro de la provisión de servicios o de ambas cosas a la vez.

Gráfico 3
Deuda autonómica
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco de España

Por otra parte, y no sorprendentemente, muy poco después del estallido de la Gran Recesión se puso de manifiesto la incapacidad los gobiernos autonómicos para servir esta deuda; es decir, para pagar los intereses y devolver el principal. A partir de 2012, casi todas las comunidades quedaron en una situación en la que, sin la asistencia financiera del gobierno central, no hubieran sido capaces de cumplir con sus obligaciones financieras. Hubieran entrado en “*default*”. En el período 2012-2019, el gobierno central prestó a las comunidades autónomas de régimen común 309.164 millones de 2015, un importe equivalente al 31,7% de sus recursos totales.

El sistema de financiación no está pensado para soportar volúmenes tan elevados de deuda. La LOFCA habla de endeudamiento, pero se refiere fundamentalmente a deudas de tesorería. El sistema de financiación no contempla ninguna vía especial para pagar los intereses de esta deuda o las correspondientes amortizaciones. No hacer nada sobre esta cuestión deja a las comunidades con un lastre que invalida su existencia como instituciones autónomas. El saneamiento debe ser visto como una medida necesaria para mantener la organización descentralizada de la Administración Pública española.

7.7.2 La subfinanciación real de las comunidades autónomas de régimen común

Dado que estamos hablando de deuda, pasamos ahora conceptos de liquidación presupuestaria. El Gráfico 4 muestra los ingresos y gastos *liquidados* por las quince comunidades entre 2007 y 2019.

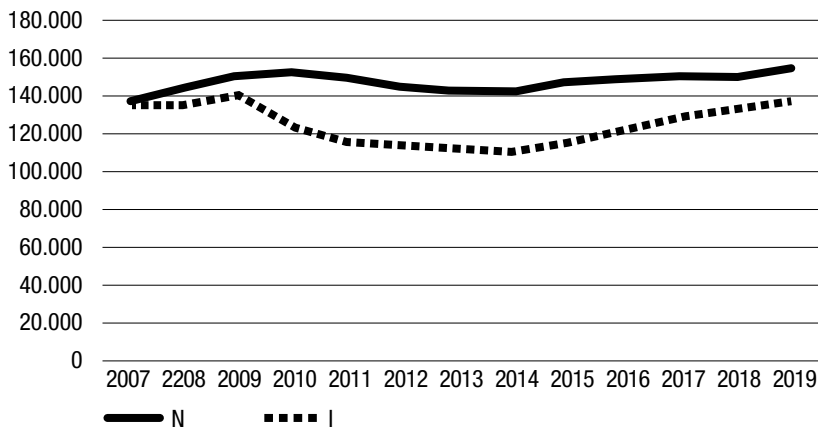
Los ingresos (I) proceden de los datos de ejecución del presupuesto y se definen como los ingresos totales (financieros más no financieros) más los ingresos procedentes de la venta de activos financieros, todos ellos en términos derechos liquidados.

Las necesidades de gasto (N) toman como base el gasto ejecutado en 2007, G^{07} , y a partir de este punto inicial y hasta 2019 evolucionan según el índice de necesidades de gasto N_i^t —expresión (8)— descrito más arriba.

La subfinanciación de las quince comunidades autónomas de régimen común a lo largo del período 2007-2019 ha sido del 17,7%. Es decir, las necesidades de gasto (N) han sido en este período un 17,7% superiores a los ingresos (I). La subfinanciación (la diferencia entre las líneas negra y punteada) creció desde prácticamente cero en 2007 hasta el 29% en 2011. Luego se estabilizó alrededor de una media del 27,6% en el período 2011-2015 y a partir de 2015

Gráfico 4**Necesidades de gasto (N) e Ingresos (I)**

(Ejecución presupuestaria; millones de euros de 2015)



inició una senda descendente hasta llegar a los niveles del 12,4% en 2018 y 13,0% en 2019.

Si los recursos hubieran seguido la senda de las necesidades de gasto (línea negra), las comunidades se habrían endeudado mucho menos de lo que lo hicieron: habrían dispuesto de los recursos necesarios para mantener una provisión de servicios públicos (en términos de cantidad y cualidad) similar a la de 2007.²⁵ Desgraciadamente, los recursos siguieron la senda de la línea punteada, mucho más ligada a la recaudación tributaria y, por tanto, al ciclo económico.

El grado de subfinanciación no ha sido el mismo en todas las comunidades. Las tres con mayor subfinanciación han sido Valencia (32,2%), Madrid (26,9%) y Cataluña (20,6%). Las tres con menor subfinanciación, Extremadura (-4,3%), Cantabria (1,4%) y Asturias (1,7%).²⁶

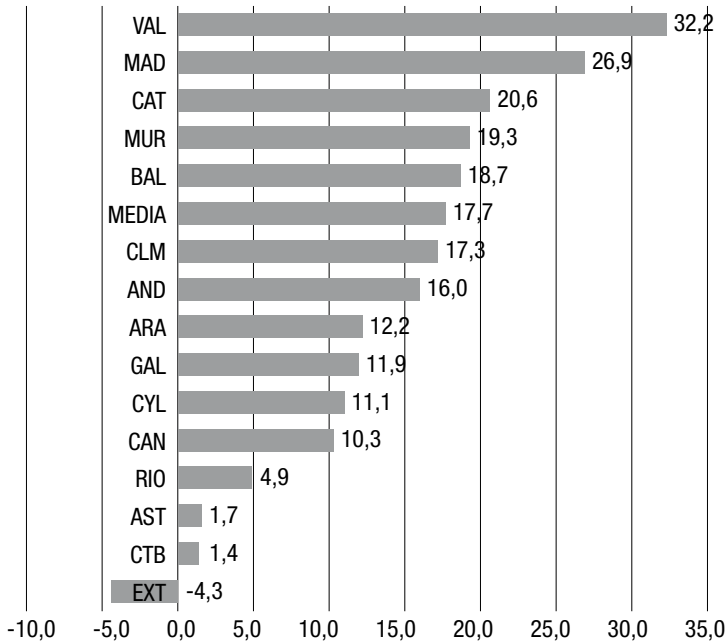
25 El año 2007 es una buena referencia porque en dicho año el gasto liquidado fue prácticamente igual al ingreso liquidado. No se generó déficit en términos agregados.

26 Conclusiones similares respecto al nivel de subfinanciación sufrido por las comunidades a raíz de la Gran recesión pueden encontrarse en Pérez-García, F. y Cucarella, V. (2013)

Gráfico 5

Subfinanciación ((N-I)/I)* 100 por comunidades

Periodo 2007-2019 (Porcentajes)

**7.7.3 Riesgo moral**

La significativa subfinanciación de las comunidades autónomas y el subsiguiente rescate del gobierno central han tensado de forma notable la capacidad de gestión de los gobiernos autonómicos. En lugar de dedicarse a descargar de la forma más eficiente posible las obligaciones que se derivan de sus competencias de gasto, los gobiernos autonómicos han necesitado ocupar una parte importante de sus medios humanos y materiales para hacer frente a un problema financiero totalmente ajeno a su gestión.

Para evitar esta ineficiencia es necesario eliminar del balance de los gobiernos autonómicos la deuda que, como consecuencia de una falta de diseño del sistema (la utilización del MVA para actualizar la financiación), los gobier-

nos autonómicos han acumulado entre 2007 y 2019. Con este fin, la última propuesta de reforma de este documento se centra en la puesta en práctica de un plan de saneamiento de la deuda autonómica.

Quienes arguyen que esta operación podría acentuar el relajamiento del sector financiero frente a gobiernos autonómicos de los que se anticipa que en caso de problemas de solvencia serán rescatados por el gobierno central, o que podría hacer más temeraria la política fiscal de las comunidades, ignoran el carácter estructural del problema. El *riesgo moral*, que evidentemente existe en el caso de las comunidades autónomas españolas, no tiene su origen en un posible plan de saneamiento de su abultada deuda, sino en el mismo diseño del sistema de financiación. No depende de una medida de política económica puntual —el saneamiento de la deuda— sino de la inconsistencia existente entre el actual mecanismo de actualización del modelo de financiación autonómica y la capacidad permanente de los gobiernos regionales de satisfacer la demanda de los servicios cuya provisión tienen encomendada. Los mercados financieros perciben esta inconsistencia y saben que la nación no puede prescindir, en ninguna circunstancia, de los servicios de educación, sanidad y asistencia social cuya responsabilidad recae en las comunidades autónomas. De ahí la falta de credibilidad de las condiciones de no-rescate implícitas en la LOFCA. El caso español es un ejemplo claro de lo que Lane (1993, p. 67) identifica como elementos de rescate estructuralmente incorporados en la legislación fiscal o en los procedimientos de funcionamiento de las instituciones.

El problema del endeudamiento no hubiera existido si, como hemos visto en la PR7, el vigente mecanismo de actualización (VMA), basado en la evolución de la recaudación de los grandes impuestos, hubiera sido sustituido por un nuevo mecanismo de actualización (NMA) basado en la evolución de las necesidades de gasto. El NMA asegura la igualdad entre los recursos puestos a disposición de las comunidades y sus necesidades de gasto. Permite, por tanto, una política de gasto permanentemente ajustada a las necesidades, financiable dentro de los mecanismos regulares del sistema de transferencias entre estos dos niveles de gobierno y es, en este sentido, sostenible en el tiempo, con independencia de la marcha del ciclo económico. Transmite al mercado de forma realista la idea de una restricción presupuestaria *dura* y ofrece recorrido para poder limitar el endeudamiento futuro al necesario para salvar desfases de tesorería y para financiar proyectos de inversión cuyo rendimiento permita el servicio de su financiación.

Por el contrario, el mecanismo vigente de actualización (MVA), al desvincu-

larse de las necesidades de gasto y guiarse fundamentalmente por los ingresos tributarios de las grandes figuras nacionales, pone a disposición de las comunidades un volumen de recursos que depende estrechamente de la marcha del ciclo económico, con la volatilidad que ello comporta. Introduce incertidumbre acerca de la capacidad de las comunidades para financiar la provisión de servicios en los niveles y calidades normativamente estipuladas y transmite con ello la idea de una restricción presupuestaria *blanda*. Es decir, la idea de que la política de gasto de las comunidades no es sostenible; de que a lo largo del ciclo existe una probabilidad no despreciable de insolvencia autonómica y de que el gobierno central tenga que acudir al rescate de los gobiernos autonómicos para que estos puedan seguir manteniendo la provisión de los servicios públicos que tienen encomendada.

7.7.4 Propuesta concreta de saneamiento de la deuda autonómica

Los planes de saneamiento financiero se ven a menudo dificultados por la existencia de una pluralidad de alternativas respecto a sus elementos esenciales. Por ejemplo, ¿Cuánta deuda debe ser condonada? ¿El porcentaje de condonación debe ser fijo o variable entre comunidades? Y si fuera variable, ¿qué criterios deben determinar esta variación? La propuesta que aquí se avanza, basada en Zabalza (2021b), da una respuesta concreta a estas preguntas.

El plan de saneamiento consiste en condonar a las comunidades autónomas aquella parte de su deuda que corresponde al comportamiento medio de estas en el contexto de estrés financiero al que se tuvieron que enfrentar durante el periodo 2007-2019.²⁷ El Gráfico 6 añade al Gráfico 4 el gasto óptimo (la línea gris oscura) y el gasto efectivamente realizado (línea gris clara). La deuda generada desde 2007 a 2019 es el acumulado de las diferencias anuales entre las líneas gris clara y punteada (G-I) y la deuda óptima en el mismo período (la deuda que proponemos condonar) es el acumulado de las diferencias anuales entre las líneas gris oscura y punteada (G(op)-I). Para las quince comunidades la deuda generada es igual a la deuda óptima. Por tanto, el coeficiente inicial de condonación para el agregado de todas las co-

²⁷ En Zabalza (2021a y 2021b) se demuestra que este comportamiento medio es consistente con el que un gobierno seguiría para minimizar el coste financiero derivado del endeudamiento incurrido a raíz de la crisis más el coste político del riesgo de no ser reelegido debido al deterioro en la prestación de los servicios que las comunidades tuvieron que tolerar.

Gráfico 6

Gasto efectivo (G) y gasto óptimo (G(op))

Todas las CCAA (millones de euros de 2015)

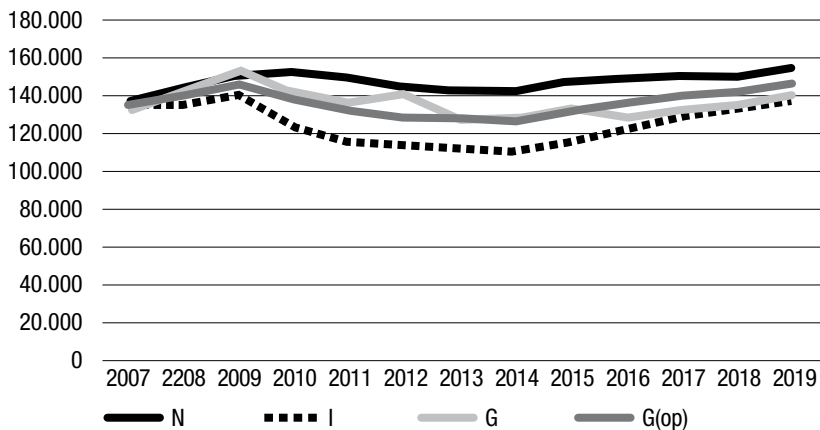
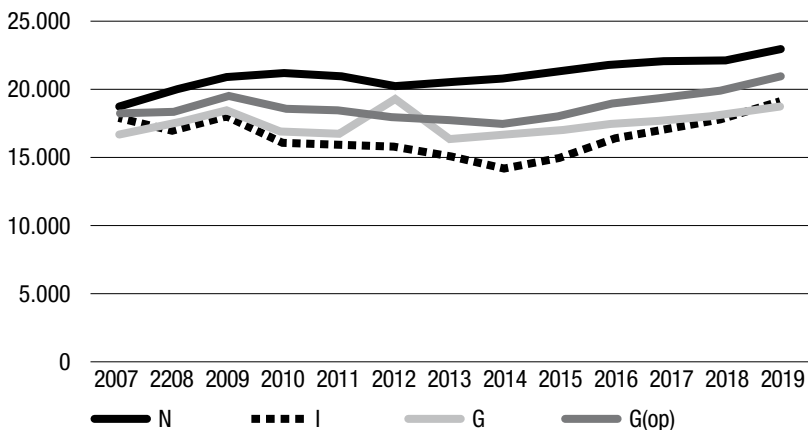


Gráfico 7

Gasto efectivo (G) y gasto óptimo (G(op))

Madrid (millones de euros de 2015)

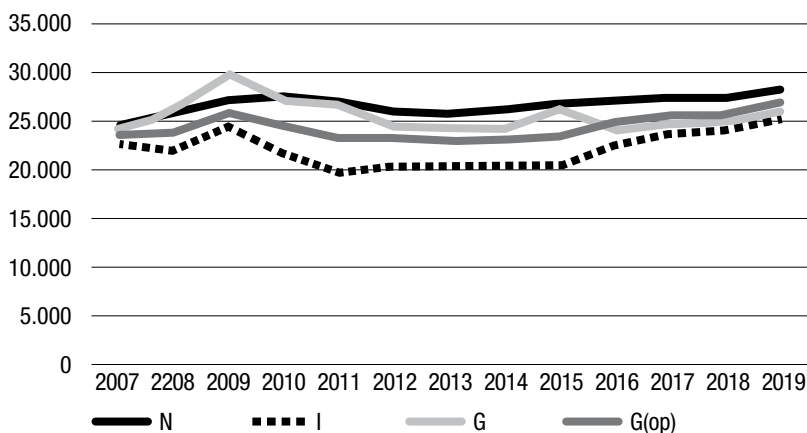


munidades (μ (inicial)=deuda óptima/deuda generada) es igual a la unidad.²⁸ Ahora bien, esto no es así para las comunidades individualmente consideradas. Por ejemplo, el Gráfico 7 muestra que en el período 2007-2019 Madrid generó menos deuda que la que le correspondería desde un punto de vista óptimo. Para Madrid, pues, el coeficiente inicial de condonación es mayor que la unidad.

Y, como puede verse en el Gráfico 8, Cataluña generó un volumen de deuda por encima del nivel óptimo que le correspondía. Para Cataluña, pues, el coeficiente inicial de condonación es menor que la unidad.

El coeficiente inicial de condonación es un índice relativo alrededor de una media, que por diseño está normalizada en la unidad. En la columna (3) del Cuadro 15, transformamos este coeficiente inicial en el coeficiente de condonación propiamente dicho, μ , por medio de una transformación logística, para restringirlo al rango de valores entre igual o mayor que cero e igual o menor que la unidad $0 \leq \mu \leq 1$. Las columnas (1) y (2) muestran respectivamente la deuda óptima y la deuda efectivamente generada por cada comunidad.

Gráfico 8
Gasto efectivo (G) y gasto óptimo (G(op))
Cataluña (millones de euros de 2015)



²⁸ Para los detalles de la estimación del gasto óptimo ver Zabalza (2021a).

Cuadro 15**Coefficiente de condonación. Período 2007-2019
(Porcentajes)**

	G(op)-I (1)	G-I (2)	μ (3)
Canarias	4.200	760	0,9960
Madrid	27.963	11.526	0,9188
Galicia	6.491	2.979	0,8983
Andalucía	23.460	12.318	0,8704
C y León	5.355	5.203	0,7368
Valencia	24.447	28.758	0,7006
Murcia	4.630	6.059	0,6823
C-La Mancha	6.342	8.722	0,6742
Aragón	3.114	4.842	0,6554
Cataluña	28.471	44.660	0,6542
Baleares	3.593	6.061	0,6440
La Rioja	328	744	0,6085
Asturias	384	1.429	0,5668
Cantabria	180	1.578	0,5285
Extremadura	-1.040	2.280	0,3879
Total	137.919	137.919	

7.7.5 De la teoría a la práctica

A título de ilustración, y con referencia al Cuadro 16, supongamos que la decisión de condonación se toma utilizando como base la deuda a 31/12/2019. El coeficiente de condonación utilizado es μ (Cuadro 15). El ejercicio de simulación del Cuadro 16 aplica este coeficiente de condonación a la deuda generada en el período 2007-2019 (segunda columna del Cuadro 16), con el fin de replicar de la forma más aproximada el posible el ejercicio que tendría que hacer la Administración caso de poner hoy en marcha un plan de saneamiento como el aquí sugerido. La última columna del Cuadro 16 muestra en millones de euros la condonación de deuda resultante.

Cuadro 16

Mecanismo de condonación de la deuda autonómica
Millones de euros de 2015

	Deuda autonómica			Condonación*
	a 31/12/2006	generada en 2007-2019	a 31/12/2019	
Cataluña	15.947	59.478	75.424	38.910
Galicia	3.769	7.125	10.894	6.401
Andalucía	7.837	26.325	34.161	22.913
Asturias	772	3.407	4.179	1.931
Cantabria	429	2.604	3.033	1.376
La Rioja	200	1.333	1.533	811
Murcia	719	8.520	9.239	5.813
Valencia	11.977	34.293	46.270	24.025
Aragón	1.250	6.632	7.882	4.347
C-La Mancha	1.619	12.692	14.311	8.556
Canarias	1.666	4.647	6.313	4.629
Extremadura	843	3.593	4.436	1.394
Baleares	1.779	6.574	8.353	4.234
Madrid	10.721	21.715	32.436	19.952
C. y León	1.907	10.072	11.980	7.421
Total	61.434	209.010	270.444	152.712

Restando de la deuda a 31/12/2019 esta condonación obtenemos lo que en el Cuadro 17 denominamos “Deuda después de la condonación”. El Cuadro 17, por tanto, compara la deuda autonómica a 31/12/2019 antes de la condonación (primera columna) con la deuda autonómica a esa misma fecha después de la condonación (segunda columna) y mide en la tercera columna la reducción porcentual de la deuda a causa del Plan de Saneamiento. Por ejemplo, la Administración autonómica de Cataluña tenía a finales de 2019 75.424 millones de euros de deuda, que después de la aplicación del Plan de saneamiento se habría reducido a 36.515 millones de euros; una reducción del 51,6% de su volumen de deuda.

Las cinco comunidades con una mayor reducción de su deuda habrían sido

Cuadro 17
Reducción de la deuda autonómica

	Deuda a 31/12/2019 (Mill. Euros)	Deuda después condonación (Mill. Euros)	Tasa de reducción (Porcentaje)
Cataluña	75.424	36.515	51,6
Galicia	10.894	4.494	58,8
Andalucía	34.161	11.248	67,1
Asturias	4.179	2.247	46,2
Cantabria	3.033	1.657	45,4
La Rioja	1.533	722	52,9
Murcia	9.239	3.426	62,9
Valencia	46.270	22.245	51,9
Aragón	7.882	3.535	55,1
Castilla-La Mancha	14.311	5.755	59,8
Canarias	6.313	1.685	73,3
Extremadura	4.436	3.042	31,4
Baleares	8.353	4.119	50,7
Madrid	32.436	12.485	61,5
Castilla y León	11.980	4.559	61,9
Total	270.444	117.732	56,5

Canarias, 73,3%; Andalucía, 67,1%; Murcia, 62,9%; Castilla y León, 61,9%; y Madrid, 61,5%. Y las cinco con una menor reducción: Extremadura, 31,4%; Cantabria, 45,4%; Asturias, 46,2%; Baleares, 50,7%; y Cataluña, 51,6%.

En su conjunto, las quince comunidades autónomas de régimen común habrían reducido su deuda de 270.444 millones de euros a 117.732 millones, una reducción del 56,5%.

El Gráfico 9 muestra la estructura de la condonación resultante de las quince comunidades de régimen común, ordenadas de mayor a menor por el porcentaje de condonación obtenido.

Es importante señalar que la propuesta aquí avanzada no supondría un au-

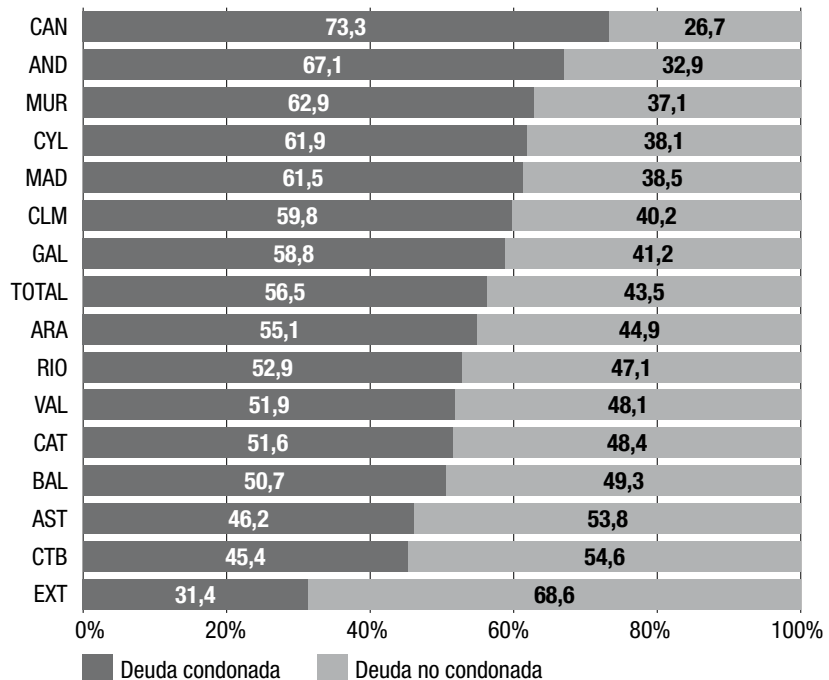
mento del volumen total de la deuda pública española. Lo único que ocurriría es que la deuda de la Administración central aumentaría y la de la Administración autonómica disminuiría en la misma cantidad. El plan de saneamiento propuesto, por tanto, no podría en ningún caso ser calificado de empeoramiento de la deuda pública española por parte de la Unión Europea, ni debería tener ningún efecto adverso sobre las recomendaciones acerca de su nivel. Si acaso, dadas las actuales dudas sobre la viabilidad financiera de las comunidades autónomas, este traspaso de deuda debería ser bienvenido por las autoridades europeas en atención a la mayor solidez financiera que confiere al nivel regional de las Administraciones Públicas.

Gráfico 9

Estructura deuda condonada vs deuda no condonada

2007-2019

Porcentajes

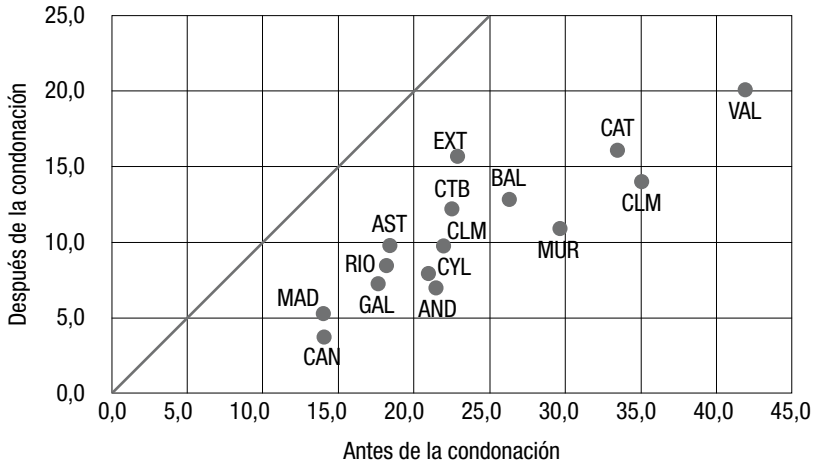


El Cuadro 18 y el Gráfico 10, por último, muestran el efecto de la condonación comparando las distribuciones del peso de la deuda sobre el PIB “antes” y “después” de dicha condonación. Cuanto mayor es el peso de la deuda sobre el PIB (cuanto más a la derecha del gráfico se sitúa la comunidad), mayor es el margen de reducción de la deuda a causa de la condonación (mayor es el potencial desplazamiento hacia abajo desde la diagonal). El peso de la deuda en el PIB, evidentemente, no es el único factor: el coeficiente de condonación también cuenta. Pero esta aproximación explica bastante bien que Valencia, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia y Baleares estén todas ellas entre las comunidades con mayor reducción de deuda en términos de puntos de porcentaje del PIB.

Cuadro 18
Deuda sobre PIB 2019 antes y después de la condonación
(Porcentajes)

	Deuda antes % sobre PIB	Deuda después % sobre PIB	Diferencia
Cataluña	33,4	16,2	-17,2
Galicia	17,6	7,2	-10,3
Andalucía	21,4	7,0	-14,3
Asturias	18,3	9,9	-8,5
Cantabria	22,5	12,3	-10,2
La Rioja	18,1	8,5	-9,6
Murcia	29,6	11,0	-18,6
Valencia	41,8	20,1	-21,7
Aragón	21,9	9,8	-12,1
Castilla-La Mancha	34,9	14,0	-20,9
Canarias	14,0	3,7	-10,3
Extremadura	22,8	15,7	-7,2
Baleares	26,2	12,9	-13,3
Madrid	13,9	5,4	-8,6
Castilla y León	20,9	7,9	-12,9
Total	24,6	10,7	-13,9

Gráfico 10
Deuda/PIB (%) antes y después de la condonación



8. Consideraciones finales

La reforma del modelo de financiación no debe separarnos del principio de equidad según el cual, para unas mismas necesidades y esfuerzo fiscal, las comunidades deben tener acceso a los mismos recursos.

De ahí la propuesta de adoptar el modelo más sencillo que asegura el cumplimiento de este principio de equidad: el modelo de igualación de la capacidad fiscal (*ICF*). Un modelo en el que las necesidades de gasto y el principio de suficiencia desempeñan un papel importante, sin por ello impedir que la comunidad autónoma pueda llevar a la práctica su política fiscal preferida a través del uso del importante margen normativo disponible a través del IRPF. La reforma aquí propuesta es equilibrada: asegura la equidad horizontal a lo largo del tiempo; corrige el lastre financiero (el insoportable volumen de deuda) impuesto a las comunidades por la Gran Recesión de 2008/2009; elimina la perversa influencia del actual mecanismo de actualización, que no mantiene la equidad horizontal a lo largo del tiempo, y lo sustituye por un nuevo mecanismo basado en las necesidades de gasto que sí respeta la equidad horizontal; y sigue manteniendo el mecanismo de incentivación fiscal que, fundamentalmente a través del IRPF, es la vía no solo para que los gobiernos autonómicos manifiesten su disposición a ser escrutados por sus electores en lo referente a su desempeño, sino también para que adquieran mayor autonomía tributaria y con ella mayor capacidad para determinar en el margen el tamaño y la composición de su presupuesto.

Este último aspecto es particularmente importante. El modelo propuesto no determina la totalidad del presupuesto de las comunidades. Determina una parte significativa y fundamental, que es la que hemos llamado normativa. Significativa por su magnitud, ya que comprende la totalidad de los recursos normativos (la totalidad de la envolvente financiera), y fundamental por la distribución equitativa de los recursos que la comprenden. Una parte que, para una política fiscal igual a la de referencia, pone a disposición de todas las comunidades los mismos recursos por unidad de necesidad y nos asegura una provisión de servicios públicos uniforme en cantidad y calidad a lo largo y ancho del territorio nacional.

Además, la provisión de servicios debe entenderse como aquella que los gobiernos de las comunidades autónomas y central estiman suficiente. Una provisión, en fin, congruente con la demanda de los residentes en cada autonomía y que, por tanto, no genera migraciones interregionales causadas por diferencias de provisión de servicios públicos entre comunidades.

Pero el modelo no acaba aquí; sigue manteniendo la amplia capacidad normativa que las comunidades disfrutaban en el IRPF, uno de los tributos más potentes a nivel nacional.²⁹ Una capacidad que, si la utilizan al alza, les permite ejecutar nuevos proyectos de gasto específicos para la comunidad o mejoras de los servicios que ya prestan.

La crítica de que ello es a costa de un aumento de la presión fiscal autonómica no es relevante. Estamos hablando de un mecanismo que no obliga a los gobiernos autonómicos, sino que les da posibilidades adicionales. Cualquier iniciativa al respecto es por definición voluntaria y, por tanto, beneficiosa para los ciudadanos de la comunidad en cuestión. Si un gobierno autonómico decide financiar un nuevo proyecto es de suponer que habrá sopesado que el beneficio adicional que con ello está proporcionando a sus electores más que compensa el coste adicional generado por los mayores impuestos requeridos. El presente trabajo no trata todos los aspectos pendientes de reforma. En particular, no aborda:

- La posible reforma del sistema de Concierto aplicable al País Vasco y Navarra. La significativa mayor disponibilidad de recursos de que disfrutaban estas dos comunidades en comparación con las de régimen común introduce un elemento de inestabilidad en el sistema global de financiación regional que en algún momento deberá ser corregido (ver Zabalza y López-Laborda, 2017).
- La consideración de cuál es la mejor organización institucional (para los dos niveles de gobierno, el central y el autonómico) que maximice las enormes economías de escala que los avances tecnológicos en materia de información hoy ofrecen a la gestión, inspección y recaudación de tributos.
- Por último, la posible reforma de la Constitución Española para perfeccionar el actual sistema autonómico en la dirección de un Estado de naturaleza federal. La reforma del Senado es posiblemente la tarea pendiente más significativa para acabar de homologar el sistema español autonómico con lo que hoy se entiende como una estructura institucional de carácter federal.

²⁹ Además, naturalmente, de la capacidad normativa que poseen en los tributos propios y en los cedidos tradicionales.

Anexo 1: Los coeficientes del índice de necesidades de gasto

El índice de necesidades se compone de siete indicadores de necesidad, cada uno de los cuales reparte un determinado porcentaje del valor total del índice. La población (P) reparte el 30%; la superficie (S), el 1,8%; la dispersión (D), el 0,6%; la insularidad (IS), el 0,6%; la población protegida equivalente (PPE), el 38%; la población mayor de 65 años (P65), el 8,5%; y la población menor de 17 años (P17), el 20,5%. De acuerdo con la metodología oficial, la suma de estos repartos da una distribución relativa de necesidades que aplicada a la población total del año en cuestión (es decir, normalizando según la población total del año) genera el índice utilizado en las liquidaciones del sistema que denominamos Población Ajustada, PA.

De acuerdo con esta regla, en términos formales, las necesidades de la comunidad i en 2007 son:

$$PA_i^{07} = \left[\begin{array}{l} 0,3 \left(\frac{P_i^{07}}{P^{07}} \right) + 0,018 \left(\frac{S_i^{07}}{S^{07}} \right) + 0,006 \left(\frac{D_i^{07}}{D^{07}} \right) + 0,006 \left(\frac{IS_i^{07}}{IS^{07}} \right) \\ + 0,38 \left(\frac{PPE_i^{07}}{PPE^{07}} \right) + 0,085 \left(\frac{P65_i^{07}}{P65^{07}} \right) + 0,205 \left(\frac{P17_i^{07}}{P17^{07}} \right) \end{array} \right] P^{07}$$

Exactamente el mismo resultado puede ser obtenido definiendo las necesidades a través de una combinación lineal de los anteriores indicadores. Obsérvese que la expresión anterior puede también formularse de la siguiente manera:

$$PA_i^{07} = \left(\frac{0,3P^{07}}{P^{07}} \right) P_i^{07} + \left(\frac{0,018P^{07}}{S^{07}} \right) S_i^{07} + \left(\frac{0,006P^{07}}{D^{07}} \right) D_i^{07} + \left(\frac{0,006P^{07}}{IS^{07}} \right) IS_i^{07} \\ + \left(\frac{0,38P^{07}}{PPE^{07}} \right) PPE_i^{07} + \left(\frac{0,085P^{07}}{P65^{07}} \right) P65_i^{07} + \left(\frac{0,205P^{07}}{P17^{07}} \right) P17_i^{07}$$

Es decir, en términos de una combinación lineal de los indicadores de la co-

unidad i en la que los coeficientes (los términos en paréntesis) están definidos por las ponderaciones dadas por la ley y por los valores totales de los indicadores en el año inicial. Coeficientes, por tanto, que no varían entre comunidades ni a lo largo del tiempo. Si los calculamos, la combinación lineal es:

$$PA_i^{07} = 0,3(P_i^{07}) + 1,5594(S_i^{07}) + 4,2818(D_i^{07}) + 164,8441(IS_i^{07}) + 0,3962(PPE_i^{07}) + 0,5128(P65_i^{07}) + 1,2487(P17_i^{07})$$

Que es la expresión (6) del texto.

Anexo 2: El Índice de Necesidades de Gasto (N_i^t)

Partimos de la definición del índice dada en la expresión (8) del texto, que numeramos 2.1,

$$N_i^t = \left(\frac{PA_i^t}{PA^{07}} \right) \left(\frac{W^t}{W^{07}} \right) \quad (2.1)$$

En el caso de la población ajustada el crecimiento del año t se mide, no respecto al correspondiente dato total del mismo año t , sino respecto al correspondiente dato total del año base, 2007. Lo mismo se hace con el índice salarial.

N_i^t es un índice que, aplicado al valor agregado del gasto normativo en el año base (las necesidades de gasto de las quince comunidades en 2007), genera todos los valores de cada una de las quince comunidades en el año base y en los años sucesivos.

Efectivamente, el nivel inicial (2007) del gasto normativo de la comunidad i , G_i^{*07} , es:

$$G_i^{*07} = G^{*07} N_i^{07} = G^{*07} \left(\frac{PA_i^{07}}{PA^{07}} \right) \left(\frac{W^{07}}{W^{07}} \right) = G^{*07} \left(\frac{PA_i^{07}}{PA^{07}} \right) \quad (2.2)$$

Y, en general, para cualquier año t , el gasto normativo de la comunidad i , G_i^{*t} , es:

$$G_i^{*t} = G^{*07} N_i^t = G^{*07} \left(\frac{PA_i^t}{PA^{07}} \right) \left(\frac{W^t}{W^{07}} \right) \quad (2.3)$$

El *nivel inicial* del gasto normativo de la comunidad i , ecuación (2.2), depende del gasto normativo total de 2007, G^{*07} , y del índice de las necesidades de gasto. Este índice, para 2007, N_i^{07} , es exclusivamente el índice relativo de la población ajustada de 2007 porque en el año base (2007) el índice salarial (W^{07} / W^{07}) es igual a la unidad para todas las comunidades. Y su *evolución*

a lo largo del tiempo, ecuación (2.3), sigue dependiendo del gasto normativo total, pero repartido cada año según la evolución de: (i) la Población Ajustada de la comunidad para el año en cuestión respecto *al nivel total de la Población Ajustada en 2007*; y (ii) el salario medio por hora de las Administraciones Públicas en el año en cuestión respecto a *su nivel también en 2007*.³⁰

30 Esta es la estructura de evolución de un índice, que siempre toma como referencia el año base de la serie temporal.

Anexo 3: Sustitución del NMA por el MVA

En el contexto del modelo de Igualación de la Capacidad Fiscal (*ICF*), los recursos normativos puestos a disposición de la comunidad autónoma i en el año 2007 son:

$$R_i^{*07} = I_i^{*07} + (G_i^{*07} - I_i^{*07}) \quad (3.1)$$

Dado que los dos términos de recaudación tributaria normativa se cancelan entre sí, los recursos normativos iniciales de la comunidad i son iguales al gasto normativo inicial de dicha comunidad ($R_i^{*07} = G_i^{*07}$) y se corresponden, como la expresión 3.2 indica, con la aplicación del índice de la población ajustada al gasto total normativo del año inicial (2007). Con el modelo *ICF*, en el año inicial los recursos de las comunidades son los mismos se utilice el Nuevo Mecanismo de Actualización (NMA) o el Mecanismo Vigente de Actualización (MVA): los recursos de cada comunidad son el gasto total normativo del año inicial multiplicado por la participación relativa de la Población Ajustada también en el año inicial:

$$R_i^{*07} = G_i^{*07} = G^{*07} N_i^{07} = G^{*07} \left(\frac{PA_i^{07}}{PA^{07}} \right) \left(\frac{W^{07}}{W^{07}} \right) = G^{*07} \left(\frac{PA_i^{07}}{PA^{07}} \right) \quad (3.2)$$

Por otra parte, los recursos por unidad de necesidad se obtienen de dividir la expresión (3.2) por la población ajustada del año 2007, PA_i^{07} :

$$\frac{R_i^{*07}}{PA_i^{07}} = G^{*07} \left(\frac{PA_i^{07}}{PA^{07}} \right) \left(\frac{1}{PA_i^{07}} \right) = \frac{G^{*07}}{PA^{07}} \quad (3.3)$$

Por tanto, con el modelo *ICF* y con la actualización de su posición inicial según el índice de necesidades N_i^1 , como indica la expresión (3.3), los recursos por habitante ajustado son los mismos para todas las comunidades e iguales a la ratio entre el gasto total normativo de 2007 y la población ajustada total de 2007. La misma ratio para todas las comunidades y, por tanto, también

para el agregado de las quince comunidades. Concluimos, pues, que los recursos normativos puestos a disposición de las comunidades en el año inicial se distribuyen de forma equitativa, en el sentido de que, por habitante ajustado, son los mismos para todas las comunidades.

Ahora bien, esta equidad se pierde como consecuencia de la aplicación del Mecanismo Vigente de Actualización (MVA). De acuerdo con el MVA, y con referencia a la ecuación (3.1), los ingresos tributarios normativos se actualizan según la evolución de las recaudaciones estándar de los correspondientes tributos a lo largo del tiempo; y la transferencia —la expresión $(G_i^{*07} - I_i^{*07})$ considerada como un todo— según el índice ITE, que mide la variación de los recursos tributarios del Estado obtenidos con los grandes impuestos nacionales (IRPF, IVA e IIEE). Es decir, con el MVA, los recursos del sistema en el año t serían:

$$R_i^{*t} = I_i^{*07} (1 + \tau_i^t) + (G_i^{*07} - I_i^{*07}) (1 + \tau^{ITE}) \quad (3.4)$$

donde τ_i^t es la tasa de crecimiento entre 2007 y el año t de los ingresos tributarios normativos de la comunidad i , y τ_i^{ITE} la tasa de crecimiento (común para todas las comunidades) del índice ITE, también entre 2007 y el año t . El problema del MVA es que todos los elementos del sistema se actualizan a partir del crecimiento de la recaudación de tributos, sea esta recaudación la que viene de la cesta de tributos cedidos a las CCAA o la correspondiente a los grandes impuestos nacionales. Que tasas de crecimiento de ingresos tributarios sirvan para actualizar ingresos tributarios podría ser un procedimiento adecuado si no fuera porque la evolución temporal de la recaudación tributaria normativa viene dada ya por el sistema. Pero obsérvese que, en este caso, al aplicar la tasa de variación del ITE a la transferencia *net*a (a todo el paréntesis) se está incurriendo en el error de actualizar también el gasto normativo G_i^{*07} con un indicador tributario, cuando lo correcto habría sido actualizarlo con un índice de necesidades de gasto. Este error es previo al modelo de la Ley 22/2009: ha estado presente en el sistema desde que el mismo se instauró en 1987.

Claramente, el MVA no garantiza el mantenimiento de la equidad horizontal más allá del momento inicial. De la división de R_i^{*t} por PA_i^t en la ecuación (3.4), es imposible obtener el resultado de que esta ratio sea la misma para todas las comunidades e igual a G^{*07} / PA^{07} .

La propuesta concreta de reforma que aquí hacemos es sustituir este mecanismo de actualización (el MVA) por uno nuevo basado en el índice de nece-

sidades de gasto N_i^t definido en el Anexo 2, ecuación (2.1). De acuerdo con el Nuevo Mecanismo de Actualización (NMA), la posición inicial del sistema, que coincide con la expresada en la ecuación (3.1), es

$$R_i^{*07} = I_i^{*07} + (G^{*07} N_i^{07} - I_i^{*07}). \quad (3.5)$$

Y la posición para el año t , actualizando los dos términos de ingreso tributario normativo según los valores estándar que vaya determinando cada año el sistema, y el término de gasto normativo según el índice de necesidades de gasto N_i^t de la ecuación (2.1), es:

$$R_i^{*t} = I_i^{*07} (1 + \tau_i^t) + G^{*07} N_i^t - I_i^{*07} (1 + \tau_i^t) \quad (3.6)$$

que, después de cancelar los dos términos de recaudación tributaria, queda en:

$$R_i^{*t} = G^{*07} N_i^t = G^{*07} \left(\frac{PA_i^t}{PA^{07}} \right) \left(\frac{W^t}{W^{07}} \right) \quad (3.7)$$

Dividiendo R_i^{*t} por $PA_i^t (W^t / W^{07})$, obtenemos:

$$\frac{R_i^{*t}}{PA_i^t (W^t / W^{07})} = \frac{G^{*07}}{PA^{07}}, \quad (3.8)$$

el mismo resultado que para el año inicial 2007. Los recursos por unidad de necesidad de cualquier comunidad, en cualquier momento del tiempo, siguen siendo los mismos a lo largo de la vigencia del sistema. La equidad horizontal del año inicial se mantiene para todas las comunidades y para cualquier año t : todas las comunidades (y , por tanto, el total de las quince comunidades), en todos los años, reciben un volumen de recursos normativos que es el mismo para todas ellas e igual (G^{*07} / PA^{07}) a euros por habitante ajustado. La equidad horizontal, como requiere la Ley 22/2009, se cumple “no solo en el primer año de aplicación [del sistema], sino también en el futuro”.

Hemos analizado la PR7 utilizando el modelo ICF porque este es el modelo que proponemos, pero también por la mayor claridad y sencillez que permite para explicar los inconvenientes del MVA y las propiedades del NMA. Todos los resultados se mantienen si el mismo análisis se lleva a cabo en el contexto del modelo de la Ley 22/2009 hoy vigente.

Anexo 4: Los recursos de las comunidades del modelo Ley 22/2009 han dependido casi totalmente de los impuestos, principalmente de los grandes impuestos nacionales

Contribución de los Impuestos Nacionales, Impuestos Cedidos Tradicionales, Necesidades y Fondos de Convergencia en la variación de ingresos normativos entre 2009 y 2019

Panel A

(Porcentajes)

	Impuestos Nacionales (Ef. Dir. + ITE)	Cedidos Tradicionales	Necesidades	Fondos de Convergencia	Total
Cataluña	42,7	6,7	1,0	1,1	51,5
Galicia	45,4	5,8	-1,8	0,1	49,5
Andalucía	45,7	6,6	0,1	3,2	55,6
Asturias	42,4	5,8	-2,8	0,2	45,7
Cantabria	50,1	5,9	-0,2	2,6	58,3
Rioja	50,7	5,7	-0,4	3,5	59,5
Murcia	44,1	6,5	2,1	1,7	54,4
Valencia	38,3	7,2	-2,4	6,7	49,8
Aragón	46,0	6,3	-0,8	0,6	52,2
C.-La Mancha	44,4	5,9	-3,0	18,3	65,5
Canarias	42,8	7,4	-0,1	1,4	51,5
Extremadura	47,2	5,2	-3,2	26,9	76,3
Baleares	35,5	7,6	2,6	-1,7	44,0
Madrid	45,8	7,1	4,5	-5,7	51,8
Castilla y León	43,9	5,5	-3,9	0,1	45,6
Total	43,8	6,6	0,0	2,5	52,9

Panel B
Estructura de los cuatro efectos por comunidades
 (Porcentajes)

	Impuestos Nacionales (Ef. Dir. + ITE)	Cedidos Tradicionales	Necesidades	Fondos de Convergencia	Total
Cataluña	83,0	13,0	1,9	2,1	100
Galicia	91,7	11,7	-3,7	0,3	100
Andalucía	82,2	11,9	0,1	5,8	100
Asturias	92,7	12,8	-6,0	0,5	100
Cantabria	85,9	10,1	-0,4	4,4	100
Rioja	85,2	9,6	-0,7	5,9	100
Murcia	80,9	12,0	3,9	3,2	100
Valencia	76,9	14,4	-4,8	13,5	100
Aragón	88,2	12,1	-1,5	1,2	100
C.-La Mancha	67,7	9,0	-4,6	27,9	100
Canarias	83,1	14,4	-0,3	2,7	100
Extremadura	62,0	6,9	-4,1	35,3	100
Baleares	80,8	17,2	5,9	-3,9	100
Madrid	88,5	13,7	8,8	-11,0	100
Castilla y León	96,1	12,1	-8,5	0,3	100
Total	82,9	12,4	0,0	4,7	100

Referencias bibliográficas

BOE (2009), *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por el que se regula el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y se modifican determina normas tributarias*. Madrid.

De la Fuente, A. (2020), “¿Desequilibrio vertical e insuficiencia autonómica en el sistema de financiación regional? Una mirada a los datos y un enfoque alternativo”, en Martínez-Vázquez, J. y Lago-Peñas. S. (eds.), *Desafíos pendientes de la descentralización en España: Suficiencia y autonomía tributaria*” (pp. 21-34). Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Ministerio de Hacienda y Función Pública, MHFP (2017), *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, julio 2017. Madrid.

Ministerio de Hacienda y Función Pública, MHFP (2021), *Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la Población Ajustada*, diciembre 2021. Madrid.

Ministerio de Hacienda y Función Pública, MHFP (2022), *Libro blanco sobre la reforma del sistema tributario*, marzo 2022. Madrid.

Lane, T. D. (1993), “Market discipline”, *International Monetary Fund, Staff Papers*, 40: 53-88.

Laurent, S y Vaillancourt, F. (2004), *Federal-provincial transfers for social programs in Canada: their status in May 2004*. Institute for Research on Public Policy Working Paper Series, No. 2004-07.

López-Laborda, J. y Zabalza, A. (2011), “Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 197: 37-65.

Pérez-García, F. y Cucarella, V. (2013), “Determinantes de las diferencias entre CCAA en la evolución del déficit y el nivel de endeudamiento”, en Lago-Peñas. S. y Martínez-Vázquez, J. (eds.), *La consolidación fiscal en Espa-*

ña: *El papel de las comunidades autónomas y los municipios* (pp. 167-199). Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Vilalta, M. (2016), “Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas”, en De la Fuente, A. y J. López Laborda (coords.), *Financiación autonómica: Problemas del modelo y propuestas de reforma*, número monográfico, *Mediterráneo Económico*, 30: 87-116.

<https://publicacionescajamar.es/publicacionescajamar/public/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/30/30-747.pdf>

Zabalza, A. (2016), “Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica. Una propuesta de reforma”, en De la Fuente, A. y J. López Laborda (coords.), *Financiación autonómica: Problemas del modelo y propuestas de reforma*, número monográfico, *Mediterráneo Económico*, 30: 117-152.

<https://publicacionescajamar.es/publicacionescajamar/public/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/30/30-748.pdf>

Zabalza, A. (2017), “Un nuevo mecanismo de actualización para el sistema de financiación autonómica”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 223: 67-100.

Zabalza, A. (2018), “El mecanismo de nivelación de la financiación autonómica”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 225: 79-108.

Zabalza, A. (2021a), “The provision of public services under conditions of financial stress: Evidence from Spanish autonomous communities”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 236: 65-104.

Zabalza, A. (2021b), “Plan de saneamiento de la deuda autonómica”, *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, 50: 71-103.

Zabalza, A. y López-Laborda, J. (2011), “The new Spanish system of intergovernmental transfers”, *International Tax and Public Policy*, 18: 750-786.

Zabalza, A. y López-Laborda, J. (2017), “The uneasy coexistence of the Spanish foral and common regional finance systems”, *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, 37: 119-152.



Fundació
Rafael Campalans

www.fcampalans.cat