

APUNTES PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN CLAVE FEDERAL

**Montserrat Colldeforns
M. Antònia Monés**

número 172

PAPERS DE LA FUNDACIÓ

APUNTES PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN CLAVE FEDERAL

MONTSERRAT COLLDEFORNIS
M^a ANTÒNIA MONÉS

Número 172
PAPERS DE LA FUNDACIÓ

Febrero 2022

© de esta edición: Fundació Rafael Campalans
Pallars 191
08005 Barcelona
Tel. 93 319 54 12
e-mail: fundacio@fcampalans.cat
www.fcampalans.cat

Revisión y corrección del texto: Esther Montes
Diseño: Departamento de Diseño y Ediciones del PSC

ISSN 2696-7707
Depósito legal: B 5196-2022

ÍNDICE

PRESENTACIÓN Y SÍNTESIS	5
1. SUFICIENCIA DE RECURSOS Y ESTADO DEL BIENESTAR	11
1.1. Suficiencia de recursos	
1.2. Suficiencia de recursos y Estado del bienestar	
1.3. Impacto de la crisis del 2008 en el modelo de financiación de 2009	
1.4. Vías para la mejora de la suficiencia financiera	
1.5. El endeudamiento y de las comunidades autónomas y los “mecanismos de liquidez”	
1.5.1 El Fondo de Liquidez Autonómica y otros mecanismos de liquidez	
1.5.2 Incidencia de los mecanismos de liquidez en la financiación de las comunidades autónomas.	
1.6. La crisis de la covid-19 y su impacto en la financiación de las comunidades autónomas.	
2. EL REPARTO DE LOS RECURSOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS	24
2.1. Transferencias de nivelación	
2.2. La nivelación de recursos en el federalismo comparado	
2.3. La nivelación de recursos en el modelo de financiación autonómica	
2.4. El cálculo de las “unidades de necesidad de financiación”	
2.5. La reforma de las transferencias de nivelación	

3. LA FISCALIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	33
3.1. Reformas para una fiscalidad autonómica más simple, justa, autónoma y corresponsable: marco general	
3.2. Aumento de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal.	
3.3. Reformar la imposición sobre la riqueza limitando la competencia fiscal	
3.3.1 El ejemplo de la competencia fiscal ejercida por la Comunidad Autónoma de Madrid	
3.4. Redefinición, simplificación y delimitación de competencias entre Administraciones en la tributación ambiental y energética.	
3.5. Agencia Tributaria Compartida	
4. LA CO-GOBERNANZA FEDERAL.....	44
4.1. Una mejor delimitación de las competencias	
4.2. Reforma de las instituciones	
REFERENCIAS.....	48
ANEXO: EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO EN CIFRAS. AÑO 2019 Y SU EVOLUCIÓN 2009-2019.....	52

Presentación y síntesis

El modelo de financiación vigente en 2021 es el que se aprobó en 2009. Su revisión, prevista para el 2014, sigue pendiente. Dicha revisión es inaplazable, puesto que su falta de actualización en el tiempo no ha hecho más que agravar sus deficiencias de origen.

El motivo principal de su aplazamiento fue, en un primer momento, la fortísima caída de los ingresos públicos a raíz de la gran recesión que comenzó en 2008, y las correspondientes dificultades del Gobierno central (GC) para atender las reclamaciones de las comunidades autónomas (CCAA) en el sentido de que la reforma aportara más recursos al sistema. Por fin en el año 2017 se dio un paso previo, por acuerdo de la Conferencia de Presidentes, con la puesta en marcha por parte del Ministerio de Hacienda de un Grupo de Expertos que entregó su informe de recomendaciones ese mismo año¹. Posteriormente, la inestabilidad política del GC y la inhibición de la Generalitat de Catalunya, que históricamente había sido la principal impulsora de las reformas, contribuyeron a que el tema siguiera aparcado. La crisis de la covid-19 ha justificado con creces un nuevo aplazamiento. El progresivo regreso a la normalidad en nuestro país debería permitir afrontar la reforma sin mayores dilaciones.

Este documento, aún teniendo en cuenta las enormes dificultades del momento, pone las luces largas y presenta un diagnóstico y unas propuestas de reforma del conjunto del modelo, sin obviar aquellas mejoras que podrían implementarse a corto plazo. La pandemia está comportando una fuerte inyección de recursos del sector público, dejando graves secuelas en la economía y las cuentas públicas. Pero una de las experiencias de la gran recesión es que hay que encarar la reforma del sistema de financiación para hacer las CCAA más robustas y autónomas financieramente del

¹ El trabajo del grupo de expertos se benefició de una iniciativa previa de la Fundación Internacional Olof Palme y Fedea que facilitó un debate muy amplio cuyos resultados se recogen en la publicación Balletbò, A. y de la Fuente, A. (2016)

GC. Sino, los recursos que estas reciben, en forma de anticipos, créditos y subvenciones, a pesar de ser imprescindibles, van a acabar generando mayor dependencia de los gobiernos autonómicos respecto del GC.

El objetivo es plantear vías de solución a las disfunciones y problemas que arrastra el modelo y hacerlo desde una clara óptica federal. Las reformas que se presentan son abiertas, para favorecer el debate y el consenso, y porque la experiencia enseña que es necesario tener los principios y los objetivos claros y definidos, para después concretar los detalles que permiten alcanzarlos. El modelo de 2009 ha sido calificado de opaco, entre otras razones, porque los principios y objetivos enunciados de forma genérica en el acuerdo, pronto entraron en disonancia con los mecanismos específicos de su aplicación, lo que generó un nivel importante de confusión y malestar.

Con la reforma se persigue la consolidación de un modelo federal de relaciones económicas y financieras entre el GC y los gobiernos subcentrales. En este sentido, las propuestas son lógicamente multilaterales, y no se refieren solo a Cataluña, desde la convicción de que su encaje solo puede producirse si funciona un modelo territorial federal sólido y transparente.

El documento se centra en las CCAA de régimen común, aunque en diferentes puntos se hace mención al régimen foral del País Vasco y Navarra, no tanto por ser un régimen diferente, como por los privilegios que ha ido generando su aplicación a lo largo del tiempo, y los consiguientes agravios comparativos, no solo de orden cuantitativo, para las CCAA de régimen común.

La propuesta se basa en fundamentos muy sólidos. Uno es el amplio consenso -que no unanimidad- entre expertos en el diagnóstico de las deficiencias del modelo y las líneas generales de su reforma. Y el otro, la experiencia satisfactoria de los países federales de nuestro entorno, como Alemania, Canadá, Bélgica y otros. Países que disponen de acuerdos institucionales que les han permitido dotarse de los mecanismos necesarios para consolidar un equilibrio cooperativo entre los intereses de los distintos agentes, de las regiones con el estado federal, y de las regiones o estados federados entre sí.

El documento se centra en los cuatro aspectos que consideramos críticos en un nuevo sistema de financiación: los recursos de las CCAA de régimen común, su origen y su distribución final para cada una de ellas, los cambios en el marco fiscal y la gobernanza federal. Los cuatro están relacionados entre sí, en la medida en que todos inciden en mayor o menor grado en los niveles de autonomía y solidaridad que caracterizan una hacienda federal.

Junto a las cuestiones centrales de la reforma, hay cambios que podrían acometerse de forma casi inmediata, de menor calado, pero que introducirían importantes mejoras en el funcionamiento actual del sistema; son, entre otros, los siguientes: a) la agilización de las liquidaciones (que actualmente tardan más de dos años) y correspondiente mejora del sistema de entregas a cuenta y de previsión de los recursos definitivos de cada CA; b) la fórmula de cálculo de la evolución en el tiempo de los recursos y necesidades del sistema; c) la revisión de los cálculos de población “ajustada”, que deberían de incorporar el impacto en los costes derivado de las diferencias de niveles de precios y salarios entre CCAA; d) la mejora de la estimación de la recaudación “normativa” de los tributos.

En cuanto a los cuatro grandes apartados del documento, en el primero se trata la cuestión de la suficiencia financiera, cómo aumentarla y cómo abordar el lastre en términos de déficit y deuda que se disparó a raíz de la gran recesión y que, sin tiempo para ser absorbido, la pandemia ha agravado de nuevo.

A modo de síntesis, en este punto se propone revisar las relaciones financieras entre la Administración Central (AC) y las Comunidades Autónomas (CCAA), teniendo en cuenta que desde la aprobación del nuevo modelo en 2009 y hasta el estallido de la pandemia de la covid-19, las CCAA han visto reducida su participación en el conjunto de recursos del país, al tiempo que las exigencias para el cumplimiento de sus competencias, en especial las de sanidad, educación y servicios sociales, han aumentado considerablemente.

Ahora bien, este reequilibrio necesario debería producirse no tanto sobre la base de aumentar las transferencias de la AC a las CCAA, sino de dis-

tribuir mejor los recursos tributarios del conjunto del país, los actuales y los que se deriven de las nuevas figuras tributarias. Disponer de un cierto grado de autonomía financiera es la mejor manera de aumentar la responsabilidad fiscal propia, reduciendo a la vez la dependencia de la AC.

Para que este nuevo punto de partida sea posible, es necesario aliviar la gran bolsa de deuda de las CCAA con la AC generada a partir de los llamados “mecanismos de liquidez” que, si bien fueron imprescindibles para evitar la quiebra financiera de las CCAA a raíz de la gran recesión del 2008, son un lastre que debería aligerarse por la vía de la condonación parcial de la deuda, de acuerdo con las circunstancias objetivas de cada CA.

A continuación, en el apartado segundo se analizan los desequilibrios en la financiación relativa de las diferentes CCAA y se hacen propuestas de nivelación para lograr una distribución equitativa de los recursos. Un elemento esencial del nuevo modelo de financiación debe ser la definición de un criterio de nivelación de recursos entre CCAA que no dé resultados arbitrarios o injustos, como ha sido el caso en España a lo largo de los sucesivos modelos.

Para ello se propone la eliminación de los actuales Fondos de Suficiencia y Convergencia, y la incorporación de estos recursos a la dotación complementaria que realiza el GC al Fondo de Garantía. El sistema pivotaría sobre este único Fondo, quedando el grado de nivelación abierto a una decisión política. En el documento se aportan argumentos favorables a la nivelación parcial, que se desprenden de la cultura federal y de la experiencia de la inmensa mayoría de los estados federales. Se argumenta que las federaciones se construyen sobre la base del principio de autonomía y equidad, y que equidad e igualdad no son sinónimos.

En el tercer apartado se plantean reformas en la fiscalidad autonómica para avanzar hacia una hacienda más corresponsable y autónoma. Aunque la política fiscal debe ser considerada como un todo, es necesario tratar algunas cuestiones que afectan de lleno a la financiación autonómica. En primer lugar, porque los grandes impuestos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) son compartidos y no deberían reformarse sin la plena participación de los gobiernos territoriales. En segundo lugar, porque un sistema

fiscal debe aspirar a ser simple, eficaz y adaptado a los nuevos cambios del entorno y, en ese sentido, no conviene que proliferen nuevas figuras, sino que las que se creen lo sean con consenso, refuercen a las haciendas autonómicas, y sean a la vez coherentes con los retos sociales y ambientales a los que hay que hacer frente de forma colectiva.

En cuanto a la tributación sobre la riqueza, que es uno de los elementos de autonomía financiera de que disponen las CCAA, el documento, después de analizar los graves problemas generados por la competencia fiscal a la baja entre CCAA, se posiciona en favor de una reforma a fondo del Impuesto de Sucesiones y Donaciones que, entre otros elementos, fije una tributación mínima. Solucionar este problema no es fácil políticamente, pero la alternativa es la desaparición del impuesto y la consiguiente pérdida de una figura importante para recaudar, pero sobre todo para reducir la desigualdad en la distribución de la riqueza.

Precisamente en un sistema de impuestos compartidos, compartir la gestión y la información fiscal facilita la persecución del fraude y la mejora normativa, y ayuda a captar rápidamente la evolución de la recaudación por razones cíclicas o por efecto de cambios legislativos. Actualmente, la agencia estatal, la AEAT, tiene competencias exclusivas de gestión y recaudación en la mayoría de los impuestos, mientras que las comunidades autónomas de régimen común gestionan solo algunos de los tributos totalmente cedidos, aparte de los propios. El Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé la creación de un consorcio paritario entre las dos Agencias Tributarias, estatal y catalana, un modelo que podría ampliarse a otras CCAA y que podría jugar un papel de primer orden en la consolidación de un sistema de hacienda federal.

Por último, en el cuarto apartado se proponen mejoras en la gobernanza del modelo territorial. En este tema, como en parte también en los anteriores, la riquísima experiencia de funcionamiento de los modelos federales a los que aspiramos a asimilarnos es la mejor referencia. Por otra parte, hay que tener presente que algunas de las cuestiones de la gobernanza federal tienen connotaciones jurídicas que desbordan el terreno de la literatura económica en la que se mueve este documento.

El establecimiento de una verdadera cogobernanza federal tiene una dimensión más amplia y de mayor alcance que la mera reforma del sistema de financiación, y pertenece al núcleo duro de las reformas de fondo pendientes en nuestro país, porque supone la mejor definición de las competencias de cada nivel de gobierno y el establecimiento de las instituciones y los marcos de relación que han de asegurar su reconocimiento mutuo y el respeto a su autonomía y capacidad de decisión. A corto plazo se puede avanzar en el desarrollo de los mecanismos institucionales existentes en la actualidad, como son la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales o la Comisión de las Autonomías del Senado. En el ámbito económico, la reforma a fondo del Consejo de Política Fiscal y Financiera sería un cambio a la vez necesario y significativo.

Seguramente la clave para que la reforma del sistema de financiación llegue a buen puerto es que se pacte con criterios realmente federales, con la participación transparente y responsable del GC y las CCAA. Si se practica el consenso, que implica cesiones de todos, puede que se produzca el salto hacia una gobernanza federal que esté a la altura de los grandes retos pendientes. En este punto es importante tener presente que el sistema es multilateral, lo que no quiere decir que no pueda haber algunas asimetrías. Asimismo, la coexistencia del sistema de régimen común con el de las dos comunidades forales requiere algunas modificaciones, en particular las que comportan su incorporación gradual a los mecanismos de solidaridad interterritorial.

1. Suficiencia de recursos y estado del bienestar

1.1. SUFICIENCIA DE RECURSOS

Autonomía y solidaridad: estos son los dos únicos requisitos que establece la Constitución de 1978 para el funcionamiento de las comunidades autónomas en España (art.2), señalando que ambos deben ejercerse en un marco de coordinación con la Hacienda central (art. 156.1) y asegurando la ausencia de privilegios económicos o sociales por razón de sus respectivos Estatutos (art. 138.2).

El “principio” de la “suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las comunidades autónomas” llega después, con la LOFCA de 1980 (art.2.1.f)². Pero desde entonces, la “insuficiencia” de los recursos ha sido una de las quejas y reivindicaciones principales y constantes de las CCAA de régimen común. La razón de esta persistencia tiene su origen remoto en la forma en que se efectuaron los traspasos de competencias, que marcó también las diferencias de recursos entre las CCAA que se han ido perpetuando a pesar de los muchos años transcurridos y los diferentes modelos de financiación aplicados.

La suficiencia de recursos es, en sí misma, difícil de concretar, porque está inextricablemente ligada al nivel de presión fiscal aceptado por la sociedad para poder prestar los servicios públicos decididos políticamente, que a su vez dependen del alcance y modalidad de dichos servicios y de la eficacia y eficiencia en su prestación. De hecho, la suficiencia de recursos se puede predicar también para el conjunto de todo el país, y en este sentido los déficits presupuestarios permanentes o estructurales pueden ser indicativos de un sistema fiscal globalmente insuficiente. Todo esto es bien sabido, pero conviene precisar el sentido de su utilización.

2 En cambio, la Constitución Española sí que especifica la suficiencia de medios para las haciendas locales.

En el marco de una hacienda federal, la suficiencia se puede postular también para los diferentes niveles de gobierno, según sea el reparto entre gobiernos de los recursos tributarios de que dispone un país; idealmente, cada nivel debería disponer, como grupo, de los recursos suficientes para ejercer sus competencias.

Ahora bien, en España, y desde siempre, el énfasis dominante ha sido el de la suficiencia de los recursos, lo que supone centrar el tema en la financiación de los gastos, y reforzar así la visión del sistema de financiación como un mecanismo de provisión de fondos desde el GC a las CCAA de régimen común, para el ejercicio de sus competencias. Esta visión debilita la responsabilidad fiscal de las CCAA y acentúa su dependencia del gobierno central.

El hecho es que los recursos tributarios de las CCAA de régimen común -salvo los tributos propios y el margen de la recaudación obtenido vía el ejercicio de la capacidad normativa disponible, que es bastante pequeño- han jugado siempre de manera implícita el papel de financiación a cuenta de un “volumen de necesidades de gasto” previamente determinado, que es lo que se considera que el sistema debe garantizar.

El sistema de financiación debería avanzar en el reconocimiento efectivo de las CCAA como gobiernos, estableciendo un grado claro y cierto de autonomía sobre ingresos y gastos, en lugar de favorecer su consideración como meros gestores de unos recursos puestos a su disposición.

Ello ha de permitir que las CCAA puedan ejercer la responsabilidad fiscal que les corresponde, tanto en su política de ingresos como de gastos y dar cuenta de ello con transparencia y diligencia a sus ciudadanos.

1.2. SUFICIENCIA DE RECURSOS Y ESTADO DEL BIENESTAR

El hecho de que las CCAA sean las responsables casi únicas o principales de tres de los servicios públicos fundamentales del Estado del bienestar, en concreto de la sanidad, la educación y los servicios sociales esen-

ciales³, otorga al volumen de recursos globales asignados a las CCAA una relevancia especial para el alcance y calidad del Estado de bienestar en España. La situación de pandemia desde comienzos de 2020 no ha hecho más que reforzar esta perspectiva, por lo que hablar del Sistema de Financiación Autonómica es también -en una parte muy significativa- hablar del sistema de bienestar en nuestro país. Asimismo, estas tres competencias son dominantes en la estructura de gasto de las CCAA y determinan considerablemente su dinámica, en particular en cuanto al peso de los gastos corrientes y las dificultades de adaptación al ciclo económico. Por lo tanto, el tema del volumen de recursos y su “suficiencia” se convierte, aún sin quererlo, en una cuestión crucial.

En este sentido, hay un consenso bastante amplio entre los expertos que, por lo que concierne a las CCAA de régimen común, el acuerdo de 2009 estableció un nuevo “equilibrio vertical”, es decir, un nuevo reparto de los recursos, aceptado implícitamente por las partes, que suponía un aumento en los porcentajes de participación en los tres grandes impuestos (IRPF, IVA y los Impuestos Especiales), y un reajuste a favor de las CCAA de régimen común de 11.000 M € adicionales a los dispuestos hasta el momento “cero” de referencia (2007). Asimismo, establecía el compromiso de aportaciones anuales del GC en forma de cuatro fondos reglados: el “Fondo de Suficiencia Global”, la “aportación complementaria al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales”, el “Fondo de Cooperación” y el “Fondo de Competitividad”. (Llamados también estos dos últimos “Fondos de Convergencia”)

Sin embargo, y ya desde entonces, la queja por la insuficiencia de los recursos ha retornado con fuerza, tanto si se refiere al conjunto de las CCAA de régimen común en relación con las dos Comunidades Forales, como si se refiere a las diferencias persistentes de financiación entre ellas. Una de las principales razones ha sido la crisis de 2008 y su impacto en las cuentas públicas, que se manifestó con toda su crudeza precisamente el año 2009. Otras razones son el propio funcionamiento del modelo y las

3 No existe definición alguna del alcance de los servicios sociales “esenciales” que menciona la Ley. En cualquier caso, parece evidente que solo la administración más cercana – la Comunidad Autónoma o el Ayuntamiento- tienen la capacidad real de hacer efectivos estos servicios; por esta razón, tanto la Ley de dependencia, como la más reciente aprobación del ingreso mínimo vital, ponen el acento en el carácter financiador del gobierno central y deberán trasladar a las administraciones territoriales su aplicación eficaz y eficiente.

políticas concretas aplicadas para hacer frente a la crisis que se basaron en la austeridad presupuestaria.

1.3. IMPACTO DE LA CRISIS DEL 2008 EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE 2009

Es un hecho que todas las administraciones públicas perdieron recursos tributarios por razón de la crisis, tanto en términos absolutos como con relación al PIB y que el déficit y el recurso al endeudamiento se dispararon. Ahora bien, este consenso se pierde cuando se trata de determinar si, además, ha habido una rotura del pacto implícito en el acuerdo de 2009 en cuanto al reparto de recursos entre el GC y las CCAA de régimen común alcanzado en ese momento y, por tanto, si la reclamación de más recursos relativos es pertinente o no.

Para algunos autores (Ángel de la Fuente, 2020-1), la determinación de la suficiencia implica una valoración política, y, por lo tanto, si se considera que hay que aumentar los recursos a disposición de las CCAA de régimen común solo se puede hacer por la vía de aumentar los ingresos tributarios, ya sea de manera individual o colegiada (ver apartado 3). La preocupación subyacente es que las CCAA de régimen común se han “acostumbrado” a reclamar, y obtener, recursos del GC sin pagar el coste político asociado, es decir establecer y recaudar impuestos, lo cual ha repercutido en una notable falta de responsabilidad fiscal.

Una posición diferente es la que defiende que, además del impacto de la crisis, ha habido una rotura del acuerdo de 2009 por motivos ligados a algunas características del sistema o a su aplicación concreta. Destacan en este sentido dos ejemplos. Uno, el ajuste que se hace en el cálculo del fondo de suficiencia cuando se modifican los tipos de los impuestos indirectos (IVA e Impuestos Especiales) que impide que las CCAA puedan beneficiarse de estos cambios. Dos, la limitación del cálculo de las unidades de necesidad (o “habitantes ajustados”) a la posición relativa entre CCAA y no a su evolución real en el tiempo (Antoni Zabalza, 2016 y 2017). Un cálculo en absoluto exagerado sitúa la incidencia financiera en las cuentas públicas de las CCAA de régimen común del conjunto de estos tipos de impactos entre 2009 y 2017 por encima de los 15.000 M € anuales. (Francisco Pérez, 2020).

En cualquier caso, lo cierto es que las CCAA tuvieron que enfrentarse a una disminución muy importante de sus recursos, en particular a partir de 2011, y agravada, en el caso de las CCAA de régimen común, por la práctica imposibilidad de recurrir a los mercados financieros en condiciones asumibles, dadas precisamente las propias características de su sistema de financiación. (Véase el apartado 1.5)

1.4. VÍAS PARA LA MEJORA DE LA SUFICIENCIA FINANCIERA

En primer lugar, es evidente que el ejercicio de la responsabilidad fiscal exige que todos los gobiernos se esfuercen en asegurar la máxima eficacia y eficiencia administrativa y social posible en la obtención de sus ingresos y la aplicación de sus gastos. En este sentido, habría que establecer mecanismos de análisis riguroso del gasto y su gestión como las *spending reviews* ya iniciadas por la AIREF, trabajar en profundidad en la revisión de los beneficios fiscales relevantes y la lucha contra el fraude y la elusión fiscal. Sin olvidar, obviamente, que la pandemia de la covid-19 ha obligado a una acción decidida para priorizar o reorientar el gasto.

En segundo lugar, la incidencia de la pandemia en España ha hecho aumentar el consenso sobre la necesidad de dedicar, como país, más recursos a la sanidad, más allá de los que el tratamiento de la pandemia hubiere hecho necesarios; asimismo, se ha reconocido la importancia de aumentar los esfuerzos en educación y en I+D+i, como base imprescindible para una recuperación económica capaz de generar puestos de trabajo cualificados y creadores de valor.

Por lo tanto, una mejora sostenida de la suficiencia financiera de las CCAA de régimen común solo puede venir o bien de aumentar los recursos tributarios, en el proceso de una reforma en profundidad del marco fiscal general, o bien de aumentar las transferencias del GC. Las dos opciones no son excluyentes, pero en cualquier caso siempre se exigirá en último término, es cierto, un acuerdo político.

Parece evidente, por tanto, que hay que trabajar por un nuevo acuerdo, un nuevo sistema de financiación que conlleve necesariamente una distribución de los recursos tributarios del país más acorde a estos nuevos

consensos, y sobre los que sea posible establecer un cierto margen de autonomía.

En este sentido, y ya a corto plazo, hay que garantizar la participación de las CCAA en los nuevos tributos del Estado: dos ya aprobados -servicios digitales y transacciones financieras- y otros impuestos ambientales en proceso-, con los que se prevé recaudar 3.170 M € el año 2021. Hay que tener en cuenta que es previsible que las Comunidades Forales obtengan el rendimiento en su territorio, tal como ha sucedido con todos los nuevos impuestos establecidos en el pasado, y especialmente con los impuestos ambientales.

Además, el GC ha introducido en los presupuestos de 2021 un conjunto de medidas fiscales sobre las figuras ya existentes que afectan a la imposición directa, indirecta y también la ambiental. Hay que establecer conversaciones con las CCAA para analizar conjuntamente el impacto en sus cuentas de todos estos cambios, estableciendo nuevas formas de participación y gobernanza y avanzando hacia una verdadera hacienda federal.

La segunda vía para aumentar los recursos disponibles es la de las transferencias del GC. Desde 2010 dichas transferencias disminuyeron considerablemente por razones ligadas al comportamiento del propio sistema, a las que ya nos hemos referido, y que obviamente hay que revisar. Fuera del sistema de financiación también se produjo una fuerte reducción de las transferencias del GC, que afectó a la financiación de políticas tales como la dependencia, la vivienda, la educación o las políticas activas de empleo, y también, aunque en menor medida, a compromisos de transferencias de capital para la inversión. La reducción fue drástica entre el 2010 y el 2013, y se ha ido recuperando parcialmente hasta 2018 (últimos datos de liquidación de subvenciones disponible). Los presupuestos del Estado para el 2021, prevén un aumento muy notable de este tipo de transferencias condicionadas.

Por lo tanto, es necesaria una simplificación y reordenación en la determinación del volumen y los criterios de asignación a cada CCAA de las transferencias del modelo, que deberían incorporar también compromisos firmes en el tiempo de la financiación de las políticas ligadas directamente al Estado del bienestar competencia de las CA.

Por otra parte, las transferencias del GC fuera del sistema de financiación han jugado un papel muy importante durante el 2020 a raíz de la pandemia de la covid-19, como veremos en el apartado 1.6, y junto con las transferencias de la UE ligadas a los fondos Next Generation, supondrán previsiblemente un aumento notable de los recursos finalmente gestionados por las CCAA al menos hasta los años 2025 o 2026. Hay que establecer cuanto antes los mecanismos de coordinación y cogobernanza para la toma de decisiones, de manera que refuerce la responsabilidad y lealtad institucional propias de un país federal. En este sentido, el pleno desarrollo técnico y político de las conferencias sectoriales puede ser un buen instrumento.

1.5. EL ENDEUDAMIENTO DE LAS CCAA Y LOS “MECANISMOS DE LIQUIDEZ”

Desde un inicio, las CCAA han tenido reconocida la capacidad de realizar operaciones de crédito, aunque limitada a financiar gastos de inversión y, en ciertos casos, con la autorización del GC. Hay que tener claro que la autonomía financiera de las CCAA debe ejercerse siempre en coordinación con la hacienda central. Es como debe ser en un estado federal, porque la política fiscal - ingresos y gastos - del conjunto de las Administraciones Públicas de un país, afecta a la posición financiera y la estabilidad económica de este país en el ámbito internacional. La pertenencia de España a la Unión Europea desde 1986 y a la zona Euro desde 2000, refuerza esta necesidad de coordinación, que se acentúa aún más a raíz de los cambios aprobados en los tratados de la UE para hacer frente a la gran recesión que comenzó en 2007-2008.

Pero es precisamente esta coordinación -proclamada en el artículo 156 de la CE- la que ni se ha desarrollado ni se ha practicado nunca de manera satisfactoria, lo que quedó claramente patente en la crisis del 2008. De hecho, la ausencia de instituciones para la práctica de la cogobernanza fiscal y financiera propias de todo país federal, se quiso resolver en España por dos vías: por un lado, mediante la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPySF), además de cambios en la LOFCA y otras leyes relacionadas, que conformaron un marco jurídico muy rígido y a su vez difícil de cumplir; por

otra, mediante la creación, también en 2012, de los llamados “mecanismos de liquidez”, como por ejemplo el “Fondo de Liquidez Autonómica”, que daban apoyo financiero a las CCAA a cambio de unas restricciones de su autonomía muy considerables.

Ambas vías estaban ya agotadas antes de la llegada de la pandemia, si bien su aparición ha hecho aún más necesarias no solo actuaciones urgentes, como la suspensión de las reglas fiscales, sino también cambios en profundidad en la LOEPySF y las otras leyes relacionadas, así como también la toma de medidas claras en relación con el gran volumen de deuda acumulada por las diferentes CCAA y sus mecanismos de financiación.

1.5.1 El Fondo de Liquidez Autonómica y otros mecanismos de liquidez

La liquidez facilitada por el GC es un préstamo del GC a las CCAA de régimen común que tiene como “garantía” las participaciones que estas tienen en los impuestos recaudados por el Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), y que va asociado al cumplimiento de las reglas establecidas en las leyes -objetivo de déficit, regla de gasto, regla de gasto sanitario, periodo de pago a proveedores- pero también a condiciones adicionales establecidas por el gobierno central que equivalen a un control e intervención de la gestión presupuestaria y financiera de las CCAA de régimen común bastante extremo.

La aportación total de liquidez por esta vía ha sido muy grande: más de 287.000 M € hasta diciembre de 2019, es decir, unos 36.000 millones anuales de media entre 2012 y 2019, lo que es equivalente al 22,5% del presupuesto anual de ingresos totales de las CCAA de régimen común durante estos años. Para la Generalitat de Catalunya la aportación media anual ha sido de unos 11.000 M € lo que supone un 35% de un presupuesto total medio de 31.500 M €.

Las cifras a diciembre de 2019 nos permiten hacernos cargo de la importancia de los mecanismos de liquidez antes de la llegada de la pandemia de la covid-19. En ese momento, la deuda de todas las CCAA equivalía al 23,7% del PIB, un 61,1% (180.170 M €) de la cual estaba en manos

del GC. En cuanto a Cataluña, ambos porcentajes son más elevados: la deuda de la Generalitat suponía un 33,4% del PIB catalán, de la que un 75,5% (59.666 M €) era deuda al GC (Banco de España, 2020).

Hasta 2015 aproximadamente estos préstamos se aplicaron a pagar directamente a proveedores (un 44% en conjunto y un 36% en Cataluña), en particular el gasto farmacéutico, y a cumplir con los acuerdos o convenios firmados con los entes locales, mientras que a partir de 2016 la aplicación dominante han sido las amortizaciones y vencimientos de la deuda (hasta un 89% del total en 2019 y hasta un 95,5% en Cataluña).

Así pues, las CCAA de régimen común tienen la financiación del déficit anual y la refinanciación de la deuda acumulada casi asegurada, a unos costes y en unas condiciones muy favorables, lo que ha permitido también reducir a la mitad los gastos por intereses entre 2014 y en 2019. En el caso de la Generalitat de Catalunya han pasado de los 1.900 M € de 2014 a los 880 M € de 2020.

Esta facilidad ha continuado durante 2020 (38.667 M €) y 2021 (31.912 M €) y es adicional a las medidas adoptadas para hacer frente a la covid-19 (ver punto 1.6 siguiente).

1.5.2 Incidencia de los mecanismos de liquidez en la financiación de las CA.

La persistencia de los diferentes mecanismos de liquidez plantea problemas de fondo importantes, tanto por su volumen como por su recurrencia. De hecho, son un ejemplo de manual del “riesgo moral” que hay que evitar en un sistema de financiación, puesto que, en teoría, los gobiernos subcentrales no gestionarán nunca de manera plenamente responsable si creen que el GC acabará facilitando los recursos. Por lo tanto, habría que ponerles fin lo antes posible. Aunque la nueva crisis de la covid-19 no dejará margen a la desaparición de estos mecanismos al menos a corto plazo, sí se pueden aliviar las condiciones asociadas a su funcionamiento.

En España, la posición mayoritaria entre los expertos (Gen Group 2017) es que la eliminación de estos mecanismos es necesaria, pero hay que

hacerla de manera gradual y no lesiva para las CCAA, vía fundamentalmente una reestructuración de la deuda lo más amplia y adecuada a la situación de cada CA posible, y con total transparencia.

Ahora bien, en el caso de España, una cuestión para tener en cuenta es la diferencia entre CCAA en cuanto a la necesidad y / o importancia relativa de estos mecanismos de liquidez. Las CCAA de régimen foral no han necesitado nunca este tipo de préstamo. Y hay diferencias sustanciales entre las CCAA de régimen común.

La crisis de 2008 y la caída en la recaudación tributaria, acentuaron la insuficiencia de recursos generada por el propio sistema que hemos señalado en el punto 1.3 y, aunque es difícil calcularlo con precisión, se puede demostrar que una parte de las diferencias tiene su origen en una financiación “insuficiente” en términos comparados, y en el impacto acumulado, diferente para cada CA de régimen común, de las deficiencias globales del sistema de financiación durante todos estos años.

Por lo tanto, si el origen de la deuda no es, al menos en una parte significativa, ni la mala gestión ni el derroche de recursos, tanto a nivel individual como del conjunto de CCAA de régimen común, es necesario encontrar medidas que permitan eliminar, o como mínimo suavizar, el lastre de la deuda.

Una de las propuestas más elaboradas que se apoya en este argumento es la de las Cortes Valencianas, (Generalitat Valenciana 2017) que consiste en pasar parte de la deuda de las CCAA al gobierno central, en proporción similar para todas las CCAA de régimen común, para compensar parte de la pérdida de recursos relativos por lo menos desde 2009, y añadir una compensación adicional para algunas CCAA por razón de la financiación relativa menor que han estado recibiendo durante estos años. Este proceso de condonación parcial de la deuda puede hacerse de manera progresiva durante unos años y con la máxima transparencia, bajo control de algún organismo independiente como por ejemplo la AIREF.

Ninguna de las propuestas posibles modifica la posición global de la deuda pública de España, pero de esta manera es realista pensar que las

CCAA podrán volver a financiarse en los mercados, una vez acordado un nuevo sistema que asegure un punto de partida equitativo y unas reglas de funcionamiento razonables y no discriminatorias. Limitarse a la reestructuración de la deuda, y más después de la nueva crisis de la covid-19, puede no ser suficiente, al menos para algunas CA.

1.6 LA CRISIS DE LA COVID-19 Y SU IMPACTO EN LA FINANCIACIÓN DE LAS CCAA.

El estallido de la pandemia de la covid-19 en marzo de 2020 ha supuesto una alteración radical de la situación de las finanzas públicas y del comportamiento de los gobiernos ante la doble circunstancia del aumento de recursos necesarios para hacerle frente y la inevitable paralización de una parte importante de la actividad económica.

Con la experiencia de la recesión del 2008 en la memoria, la reacción y las medidas tomadas por los gobiernos de todos los países, incluida la política monetaria del Banco Central Europeo, ha sido muy diferente, tanto por la velocidad de respuesta, con medidas de liquidez financiera inmediatas y aumento del gasto público sin demasiadas restricciones, como por el volumen e intensidad de las actuaciones emprendidas por todas las administraciones públicas.

En el caso concreto de la financiación de las CCAA en España cabe destacar la rápida combinación de préstamos abiertos, casi sin condiciones, y amplias transferencias desde el GC, a diferencia de la política de préstamos y forzada austeridad, acompañada de un control financiero muy fuerte, que caracterizó la resolución de la crisis anterior, sobre todo a partir de 2012.

En primer lugar, y durante el 2020, el Gobierno central suministró liquidez a las CCAA por diferentes vías:

- adelantó a marzo de 2020 parte de la liquidación de los recursos del año 2018 que en circunstancias normales se habría hecho efectiva en el mes de julio;

- ha utilizado el mecanismo de las “anticipos a cuenta” para el año 2020 basándose en un cálculo de recaudación de los tributos cedidos voluntariamente excesivo y que, de acuerdo con el modelo de financiación vigente, no habrá que empezar a devolver hasta en 2022 convirtiéndolo así en un préstamo que, en principio, no devenga intereses; esta es una medida importante, pero que solo aplaza el impacto de la recesión económica en las cuentas de las CCAA, y que el acuerdo sobre un nuevo sistema deberá tener en cuenta.
- ha mantenido los llamados “mecanismos de liquidez” que aseguran la financiación del déficit y del vencimiento de la deuda acumulada (ver el apartado anterior).

En segundo lugar, el GC ha aumentado las transferencias directas a las CCAA, tanto en especie -compras del Ministerio de Sanidad por cuenta de las CCAA, por ejemplo- como con nuevas dotaciones condicionadas a su aplicación a las finalidades establecidas: apoyo social, vivienda y educación principalmente.

La medida más potente de 2020 ha sido la transferencia no condicionada de 16.000 M de € a las CCAA, llamada Fondo covid-19, con el objetivo explícito de preservar la posición financiera de las CCAA ante el previsible aumento de gastos y reducción de recursos, para que pudieran seguir prestando los servicios públicos esenciales que son de su competencia.

Es una cifra significativa, equivalente al 10% de los gastos no financieros presupuestados por todas las CCAA para 2019 (162.740 M €). La AIREF, en su informe del 15 de septiembre 2020, estimaba que las medidas tanto de ingreso como de gasto aplicadas por las CCAA hasta la fecha podían generar un aumento del déficit de las CCAA por razón de la covid-19 de entre 9.376 y 11.961 M € (entre un 0,9 y un 1,1% del PIB de 2020) por lo que este fondo podría compensar totalmente su impacto.

El Fondo covid-19 ha sido un recurso excepcional y aparte del sistema de financiación de todas las CCAA, dado que las Comunidades Forales también han participado de esta transferencia, al tiempo que es propia del auxilio que se puede dar, en un estado federal, a los gobiernos sub-

centrales ante una situación tan extraordinaria como la de la pandemia. En este sentido las medidas del GC han sido rápidas y potentes. También la Unión Europea ha actuado así con relación a sus Estados Miembros.

Ahora bien, este conjunto de medidas, aunque necesarias por razón de la urgencia para hacer frente a la covid-19 y sus consecuencias económicas, han puesto de manifiesto las propias limitaciones del sistema, en particular en lo que es más importante en tiempos de crisis, como son los mecanismos de cooperación, coordinación y cogobernanza.

Para el año 2021 destaca también el gran aumento de las transferencias previstas, cerca de 49.000 M € adicionales a los obtenidos vía los sistemas de financiación. De estos, 13.486 M € son no condicionados y equivalen a una continuación del Fondo covid-19 del 2020, y el resto son fondos del GC y de la Unión Europea sujetos a condiciones preestablecidas.

Hay que reconocer, sin embargo, que la vía de mayores transferencias del gobierno central, necesaria y muy eficaz ante una crisis como la de la pandemia de la covid-19 no asegura, sino que, por el contrario, debilita, si se alarga en el tiempo, la autonomía y la responsabilidad fiscal de los gobiernos de las CCAA al hacerlos cada vez más dependientes de la sola voluntad política del gobierno central.

Ante la incertidumbre sobre el desarrollo futuro de la pandemia, pero ante la certeza de los impactos económicos graves en 2020 y en buena parte de los años siguientes, es necesario trabajar en una estrategia de renovación y cambios en el funcionamiento de la hacienda española, con el pleno reconocimiento de su componente federal.

Por ello es también importante y significativo avanzar en la participación plena de las CCAA en la definición y gestión de los proyectos financiados por los diferentes fondos de la UE, y en particular los ligados a los fondos Next Generation, una parte importante de los cuales han sido ya incorporados a los Presupuestos Generales del Estado para el 2021.

2. El reparto de los recursos entre comunidades autónomas

2.1. TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN

En los países federales o fuertemente descentralizados, como es el caso de España, una pieza importante del sistema son las transferencias de nivelación (equalization transfers en la literatura sobre federalismo fiscal). Estas transferencias tienen lugar porque existen diferencias entre los diferentes estados subcentrales tanto en cuanto a su capacidad fiscal como a los costes de provisión de los servicios públicos de su competencia.

Se trata, por tanto, de compensar las diferencias existentes entre las distintas jurisdicciones con el objetivo de conseguir un resultado equitativo. Sin embargo, el principio de equidad es un principio orientativo, no un concepto rígido (Monés A. y Colldeforns M., 2019). Mientras que en Australia se identifica con la igualación total de recursos, en una gran mayoría de países federales, como Alemania, Canadá, Suiza o Austria, la nivelación es parcial con diferentes tipologías e intensidades.

Una vez definido el objetivo general de equidad, su concreción es inevitablemente variada, al no existir un solo modelo de estado compuesto. Cada estado federal, fruto de sus orígenes y de su evolución, se caracteriza por unas reglas de funcionamiento y unos arreglos institucionales diferentes. La existencia de una larga tradición de estados de estructura federal permite disponer de una evidencia internacional sólida de gran utilidad para afrontar el reto de la reforma del sistema de financiación autonómica.

De entre el conjunto de los países federales, el sistema español de financiación de las CCAA es, lamentablemente, una anomalía con respecto al tema que nos ocupa, que es el de la nivelación, puesto que sus resultados no responden a ningún criterio objetivable de equidad. Y una anomalía también por la insuficiencia de mecanismos institucionales a disposición

de las CCAA para hacerse corresponsables de los temas que les afectan directamente en el ejercicio de su autonomía.

2.2. LA NIVELACIÓN DE RECURSOS EN EL FEDERALISMO COMPARADO

La literatura económica presenta un amplio argumentario, basado tanto en razones de eficiencia como de equidad, así como también de autonomía, para explicar que en la mayoría de países federales las transferencias de igualación responden a un modelo de nivelación parcial (León, S. 2015). Las dos excepciones serían, más que dos países, dos subcontinentes. Australia, donde prevalece el objetivo de nivelación total, y EEUU donde, por el contrario, no existen transferencias de nivelación no condicionadas para los Estados, aunque sí específicas para objetivos concretos.

La experiencia de otros países federales ofrece un conjunto de buenas prácticas a tener en cuenta. Las instituciones y normas de carácter federal de las que se han dotado países como Alemania, Canadá o Suiza favorecen un equilibrio de poderes entre niveles de Gobierno y han demostrado ser un buen instrumento para lograr consensos sociales estables. Estos tres países tienen recogidos en su Constitución los principios básicos de su sistema de financiación, entre los cuales encontramos los que se refieren a las transferencias de nivelación.

Tanto la literatura teórica como la evidencia empírica han tratado profusamente el equilibrio en el binomio equidad/eficiencia, y ambas apuntan a que un modelo de nivelación parcial es lo que permite un mejor equilibrio. Y esto es así porque la convergencia entre regiones y con ella la convergencia en los niveles de bienestar de sus ciudadanos se garantiza mejor en un sistema adecuado de incentivos y de asignación eficiente de los recursos públicos y privados.

En Alemania el Bundesrat o Senado Federal tiene poco poder legislativo, pero, en cambio, tiene poder de veto sobre la legislación que afecta a los intereses vitales de los lands. Todas las cuestiones relativas a los ingresos requieren el consentimiento del Bundesrat, así como la fórmula de nivelación, que funciona bajo el criterio general de “asegurar uniformidad en las condiciones de vida en los diferentes lands”.

El mecanismo de nivelación se basa en las transferencias entre lands, un modelo llamado por ello “fraternal” o “Robin Hood”, aunque hay unos límites fijados constitucionalmente a la aportación de los lands ricos, por lo que sus recursos por habitante quedan por encima de la media. Además de estas transferencias horizontales, desde la unificación alemana, han proliferado transferencias verticales (del gobierno federal a los lands) que generan complejidad y distorsionan la ordenación de recursos entre lands. Aun así, como señala Ángel de la Fuente (2017), en comparación con el caso español, “en el caso alemán los criterios son más claros -básicamente ayudar a los nuevos estados del Este a superar sus desventajas de partida- y las transferencias nacen ya con un perfil decreciente”.

El sistema canadiense tiene un mecanismo de nivelación parcial muy claro, que consiste en que los territorios (llamados Provincias) cuya financiación queda por debajo de un determinado importe por habitante previamente definido, reciben del Gobierno federal una transferencia de nivelación que sitúa sus recursos a este nivel. Por otra parte, los territorios cuya capacidad fiscal queda por encima de dicho estándar, se quedan íntegramente con sus recursos.

Suiza es otro ejemplo de país de tradición federal que tiene establecido un sistema de nivelación parcial. El sistema suizo, al igual que el alemán, está basado en transferencias horizontales de los cantones más ricos a los menos ricos, con el objetivo de que estos últimos dispongan de recursos para financiar sus competencias básicas. El sistema se completa con unas transferencias verticales destinadas a cubrir necesidades específicas.

El funcionamiento del modelo austríaco es también similar a los anteriormente descritos. Así, en definitiva, la mayoría de los países con estructura y tradición federal tienen modelos de nivelación parcial. Aunque en su aplicación todos ellos presenten dificultades, estas no ponen en cuestión el principio de nivelación en el que se basan. Y esto es así porque su legitimidad emana del propio pacto social y territorial alcanzado.

La evidencia comparada muestra también que para que un estado federal, o federalizante, funcione satisfactoriamente debe asentarse en una

sólida arquitectura institucional, donde los equilibrios entre poderes y las reglas de juego hayan sido ampliamente consensuados entre los diferentes niveles de gobierno.

2.3. LA NIVELACIÓN DE RECURSOS EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Ni el modelo de financiación vigente en España ni los que lo han precedido se han ajustado a ningún criterio claro ni razonable de equidad. El modelo de 2009, sin embargo, supone un paso adelante importante respecto a los anteriores en este aspecto.

El modelo introduce el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) que reparte de manera igualitaria el 75% de la recaudación normativa de las CCAA de régimen común. Este porcentaje es una aproximación a lo que los gobiernos autonómicos dedican de sus recursos a financiar los servicios fundamentales del Estado del bienestar: sanidad, educación y servicios sociales esenciales.

Como es bien sabido, al FGSPF se le añadieron otros fondos que desvirtuaron totalmente su finalidad, por lo que el resultado del modelo no refleja ningún criterio de nivelación coherente, y menos aún algún criterio de equidad, ni tampoco de ordinalidad.

La posición relativa en la financiación por habitante “ajustado” (según el cálculo de necesidades, y en condiciones de recaudación tributaria normativa y competencias homogéneas) de las diferentes CCAA para 2019, muestra unas CCAA financiadas significativamente por debajo de la media (índice 100), especialmente Valencia y Murcia (95) y Andalucía (97). En el otro extremo se encuentran dos comunidades pequeñas, Cantabria (125) y La Rioja (116), Extremadura (109) y también Aragón y Castilla-León. El resto oscila alrededor de la media. Esta situación, aunque con variaciones, se ha mantenido bastante estable desde 2010, tal como se puede deducir de los informes de liquidación anuales del Ministerio de Hacienda. Una estimación diferente (De la Fuente 2020-2) que busca ajustar mejor los recursos efectivamente recibidos en condiciones homogéneas, encuentra unos resultados similares, excepto para el caso de Ca-

narias (por su régimen especial) y de las Islas Baleares, con un índice de financiación también significativamente superior a la media desde 2010.

Por otra parte, el IVIE (Pérez, F. y Mollá, S. 2020) incorpora a su comparativa de presupuestos liquidados del 2018 y 2019 a las dos comunidades forales, poniendo de manifiesto su financiación privilegiada, que se situarían un 42 % en el caso de Navarra y un 43% en el País Vasco por encima de la media de recursos no financieros de las CCAA por habitante ajustado.

Es fácil comprobar que los recursos relativos que reciben las CCAA no se corresponden tampoco con sus aportaciones a los ingresos del sistema, los cuales se pueden aproximar a partir del PIB por habitante de cada CA. Así la CCAA con el PIB más alto, Madrid, un 36% por encima de la media, está situada por debajo de la media en financiación, y Extremadura, con un PIB solo del 73% de la media recibe un 13% de financiación por encima del conjunto. En definitiva, el modelo de 2009 da unos resultados que no siguen ningún criterio y generan a su vez fuertes agravios comparativos.

Esta es una grave deficiencia del modelo de financiación, contraria a los propios principios y objetivos establecidos en el acuerdo de 2009, y que hay que corregir. El camino por recorrer, sin embargo, es claro, y viene marcado por la experiencia de los estados federales que nos deben servir de referencia. No nos encontramos ante un modelo cerrado, hay variantes en muchos aspectos, pero la condición en la que coinciden todos ellos es la de haberse provisto de una reglas básicas y sólidamente establecidas.

Hay un amplio consenso entre los expertos en que el nuevo modelo debería pivotar sobre un Fondo de nivelación, del estilo del actual FGS-PF, dejando abierta a la decisión política el grado final de nivelación alcanzado.

En este sentido, las recomendaciones de la Comisión de Expertos (2017) incluyen la supresión, de manera escalonada, del llamado Fondo de Suficiencia Global o del status quo. El Fondo, como su nombre indica, está destinado a mantener en el tiempo una determinada asignación de recursos para cada CCAA de régimen común que se corresponde con el

punto de partida histórico del cálculo de necesidades -coste efectivo de los servicios transferidos-, pero no con los cálculos de necesidades actualizados. La eliminación de este fondo es condición necesaria para que el modelo pueda reflejar un criterio de equidad consistente, y la nivelación sea realmente efectiva.

El informe de la Comisión de Expertos también señala la necesaria incorporación de las Comunidades de régimen foral al Fondo de nivelación, puesto que el criterio de equidad debería aplicarse al conjunto de CCAA de España.

2.4. EL CÁLCULO DE LAS “UNIDADES DE NECESIDAD DE FINANCIACIÓN”

Una vez acordado el grado de nivelación del modelo y eliminada la cláusula del status quo, queda todavía una tercera pieza importante para que el engranaje de la nivelación no chirrié. Se trata del cálculo de la variable correctora que transforma la población de cada CA en “población ajustada”, que es la que sirve de referencia para el objetivo de la nivelación.

El ajuste tiene como finalidad capturar las diferentes necesidades de financiación por unidad de población entre CCAA que derivan de las diferencias de costes de provisión de los servicios. Entre ellas, la principal variable considerada es la estructura demográfica y, aunque con un peso mucho menor, se tienen en cuenta también variables geográficas como la insularidad, la superficie o la dispersión poblacional.

La mayoría de los países federales que nos sirven de referencia han optado o bien por basarse en la población sin ningún tipo de corrección, como Canadá, o bien realizar ajustes mínimos, como en los casos de Alemania, Suiza o Austria. La excepción es Australia, donde se incorporan decenas de variables en el cálculo.

La experiencia disponible enseña que cualquiera que sea la fórmula de cálculo de necesidades de gasto que se adopte, por sofisticada que sea, nunca conducirá a un resultado lo bastante robusto como para no ser cuestionable. Esta es una razón más por la que ningún modelo debería fi-

jarse un objetivo tan rígido como la igualación total, sino que, independientemente de cuál sea el grado de nivelación deseado, este debe formularse con flexibilidad en su arranque y en su evolución.

Un perfecto ejemplo de las dificultades de medir la “población ajustada” la encontramos en el propio caso español, pues las reclamaciones de cada territorio se orientan a que ganen peso las variables que los favorecen. Y paradigmática resulta ya la resistencia a la eliminación de la cláusula del status quo por parte de las CCAA a las cuales beneficia, lo cual no deja de ser una enmienda a la totalidad a la fórmula de cálculo de necesidades del modelo.

También resulta cuestionable la postura de aquellos que defienden la igualación total de recursos por unidad de necesidad, es decir, la nivelación total, y, en cambio, omiten en su argumentación que una de las mayores diferencias de costes entre CCAA tienen su origen en las diferencias de precios y salarios entre ellas (Pérez y Cucarella, 2015, Vilalta, M. 2015). Un modelo de nivelación total que no incorpore estas variables es en realidad un modelo que “sobrenivela”, es decir, que acaban obteniendo más financiación aquellas CCAA que menos recursos aportan al sistema.

2.5. LA REFORMA DE LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN

Los criterios que han de regir las transferencias de nivelación horizontal pertenecen al núcleo duro del contrato que debe establecerse para asentar un modelo sólido de convivencia territorial. La legitimidad del modelo emana del propio contrato, sin que puedan evitarse los juicios de valor entre los grados deseados de eficiencia, autonomía y equidad.

Existen argumentos sólidos a favor de que el nuevo modelo que se apruebe sea de nivelación parcial. Equidad no es sinónimo de igualdad. Así lo han entendido la mayoría de los estados federales maduros, con la excepción de Australia. Y esto se explica porque muchos de estos países tienen una tradición y una cultura federal más arraigada que la española, lo que lleva aparejada la preservación de un margen elevado de autonomía financiera de los diferentes territorios que componen la federación.

El modelo de 2009 estableció el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales y la lógica de la nivelación parcial, garantizando la igualdad de acceso de todos los españoles a los servicios básicos del Estado del bienestar. El nuevo modelo debería consolidar el camino trazado por el modelo del 2009 y pivotar sobre este Fondo, tal como establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Aunque con cierto gradualismo, la reforma debe terminar con la cláusula del status quo. Y con gradualismo también, se deben acortar las diferencias entre los recursos a disposición de las Haciendas Forales y los de las Comunidades de régimen común.

El cumplimiento efectivo del objetivo de nivelación requiere que otras piezas del modelo, particularmente el cálculo de necesidades, estén muy bien afinadas. Hay variables que afectan significativamente los costes de provisión, como los precios y los salarios, que no están incorporados en las fórmulas de cálculo de necesidades. La última estimación (Costa, A. y otros 2021) sitúa las diferencias en el índice de paridad de poder adquisitivo entre CCAA en más de 29 puntos porcentuales, con solo cuatro Comunidades - Madrid, Cataluña, País Vasco y las Islas Baleares - situadas por encima de la media. Si se persiste en el objetivo de ajustar la población a las necesidades, se deberían estudiar e incorporar, como en Australia, lo que sin duda mejoraría sustancialmente el ajuste a los costes reales.

La experiencia federal de otros países demuestra que para acometer una buena reforma deben armonizarse las visiones del mundo académico y del político. Aunque en el ámbito académico se han reducido claramente las reticencias a la nivelación parcial, en el político son numerosas las CCAA muy poco favorables a esta, puesto que en las reformas de la financiación territorial es fácil identificar ganadores y perdedores, en especial si las reformas no respetan un período de transición y otros equilibrios adecuados.

Sin embargo, hay que tener claro que la competición que hay que ganar es otra, en la que se imponga una visión global del modelo territorial de futuro, en el que todos los territorios salgan ganando, porque no se trata de un juego de suma cero si se actúa cooperativamente. Consolidar un

estado federal no es un objetivo compartido con igual intensidad por todos, al igual que no lo era en su momento la apetencia de autogobierno, pero el punto de encuentro va sin duda en la dirección federal.

En definitiva, sería conveniente ir sustituyendo el principio de igualdad nominal en el ámbito de la financiación de los gobiernos subcentrales, por el principio de equidad, tal como se ha argumentado en este apartado, para afrontar la compleja realidad del modelo territorial español desde la experiencia de los países que nos pueden servir de referencia. Estamos ante una de las principales reformas estructurales pendientes, que requiere no solo de un pacto fiscal, sino de un pacto federal más amplio. Un consenso en el que todos los territorios puedan sentirse cómodos, y que permita alcanzar la necesaria y anhelada racionalidad, tranquilidad y estabilidad de la financiación territorial en nuestro país.

3. La fiscalidad de las comunidades autónomas

3.1. REFORMAS PARA UNA FISCALIDAD AUTONÓMICA MÁS SIMPLE, JUSTA, AUTÓNOMA Y CORRESPONSABLE: MARCO GENERAL

Los ingresos del modelo de financiación de las CCAA de régimen común se nutren de una cesta de impuestos, a la que se añaden unas transferencias del GC.

La fuente principal de recursos son los grandes impuestos parcialmente cedidos por el Estado a las CCAA de régimen común y, por tanto, compartidos entre las dos administraciones, que incluyen el IRPF (50%), el IVA (50%), y los Impuestos Especiales sobre alcohol, cerveza, hidrocarburos a tipo general y tabaco (58%). A estos se añaden el 100% del rendimiento de los tributos sobre la electricidad, sobre determinados medios de transporte y los hidrocarburos a tipo especial. Todos ellos recaudados y gestionados por el GC.

Otros impuestos están totalmente cedidos a las CCAA, tanto en gestión como en normativa, destacando los de carácter patrimonial, como el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD), el Impuesto sobre el Patrimonio (IP), y el impuesto sobre Transacciones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD) y los tributos sobre el juego.

La última liquidación, correspondiente al ejercicio cerrado de 2019, muestra una recaudación tributaria “normativa” de 113.775 M€, de los que la mayoría, 95.544 M€ (84%), corresponden a los tres grandes impuestos compartidos. Los recursos totales normativos o teóricos, se elevaron a 130.044 M€ una vez añadidas las transferencias del Estado: 10.069 M€ al Fondo de Garantía y al Fondo de Suficiencia, y 6.200 M€ a los Fondos de Competitividad y Cooperación.

Al margen de la cesta, y, por tanto, sin entrar en los mecanismos formales de redistribución del modelo, las CCAA obtienen recursos de sus tasas e impuestos propios. Además, actualmente, la recaudación del Impuesto sobre el patrimonio, sobre el juego online y sobre los depósitos en entidades de crédito, quedan fuera del modelo y caen en esta categoría.

Una vez determinados los recursos globales del sistema, lo que hace el modelo es redistribuirlos entre las CCAA de régimen común, con unos resultados finales que no responden a ningún criterio de ordenación objetivable. Tal como se ha expuesto en el apartado anterior, aunque el modelo de 2009 mejoró un poco los resultados distributivos, la introducción del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, que es lo que tenía que haber dotado al modelo de un criterio claro de equidad, acaba no teniendo incidencia alguna en los resultados, pues queda neutralizado por la superposición de los otros Fondos. Como consecuencia de la operativa del conjunto de los cuatro Fondos mencionados, los recursos de los que gozan finalmente las CCAA por “unidad de necesidad” -o lo que se ha venido en llamar “habitante ajustado”- no respetan ninguna lógica de ordenación: ni de más a menor capacidad fiscal, ni lo contrario, ni de igualación. La primera e inmediata conclusión es que hay que reformar el sistema, para hacerlo equitativo.

En el contexto de la reforma del sistema de financiación, adquiere una importancia capital la reforma del modelo de ingresos tributarios, que debe permitir avanzar en suficiencia de recursos, pero también en autonomía y corresponsabilidad.

Un buen sistema fiscal debe tener en cuenta todas las figuras tributarias, se debe valorar en su conjunto. Por lo tanto, al tratar la fiscalidad autonómica no debemos perder de vista ni la fiscalidad de otras CCAA, ni la estatal y la local ni la de la UE.

De hecho, a medio plazo, es necesaria una reforma fiscal integral que el Gobierno Central debería acometer con total coordinación con las CCAA. Aunque en lo que sigue nos ceñimos a la fiscalidad autonómica actual, no hay que perder de vista que la recaudación del conjunto de administraciones es insuficiente a medio plazo (sin mencionar la situación a corto plazo

consecuencia de la pandemia), puesto que un déficit estructural estimado del 3% del PIB es difícil de absorber, por mucho que se racionalice el gasto y se recorte el fraude.

En este sentido, los Presupuestos Generales del Estado para el 2021 contemplan cambios fiscales, cuyo impacto y/o incorporación al modelo de financiación, habrá que valorar. Así, en octubre de 2020 se aprobaron las leyes de dos nuevos impuestos -sobre determinados servicios digitales y sobre las transacciones financieras- que han entrado en vigor el 20 de enero de 2021. Ambos se podrían adaptar a una normativa internacional, caso de que esta se acabe aprobando. También contemplan otros nuevos tributos, como el que recaerá sobre los envases de plástico de un solo uso.

La recaudación de los nuevos tributos debería ser compartida entre el GC y las CCAA, al menos al 50% para que ambas haciendas se vieran reforzadas por las nuevas figuras tributarias. Y con una evaluación rigurosa del origen territorial del hecho imponible. En estos nuevos tributos, así como en otros de nueva introducción, el tratamiento debería ser similar al de las haciendas forales.

3.2. AUMENTO DE LA AUTONOMÍA Y LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL

Mayor autonomía y corresponsabilidad fiscal son objetivos relacionados, puesto que en la medida que las CCAA disponen de un margen para modificar su presión fiscal al alza o a la baja, se pueden adecuar a sus necesidades de financiación y a las preferencias de sus votantes, y depender menos de la administración central. Hay que reconocer, sin embargo, que avanzar en este objetivo no es fácil ni se puede basar solo en ampliar la capacidad normativa de las CCAA, que es limitada. Dicha limitación tiene dos motivos.

El primero, que dos de los grandes impuestos compartidos, el IVA y los Impuestos Especiales, pero también algunos de los impuestos indirectos totalmente cedidos a las CCAA, están armonizados en la Unión Europea y, por lo tanto, las CCAA no tienen margen de actuación. Lo exige la normativa de la Unión para velar por la unidad de mercado. Y no hay duda de que la tendencia es a seguir armonizando, si pensamos en las figuras

tributarias emergentes, tanto sean las ambientales, los tributos sobre las empresas tecnológicas, sobre las transacciones financieras o la tributación de las empresas multinacionales.

Y, en segundo lugar, porque en los tributos donde ya hay capacidad normativa, principalmente en el IRPF, hay poco margen para aumentarla. Tampoco en el impuesto de transacciones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD), que está relacionado con el IVA. A ello se añade otra razón poderosa, la competencia fiscal entre CCAA, que tiene efectos perversos tanto en los tributos mencionados como en especial en el caso de los impuestos sobre la riqueza, como son el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) y el Impuesto sobre el Patrimonio (IP), donde hay una legislación básica del Estado, pero que deja un margen de autonomía muy amplio, como se explica en el punto siguiente.

No obstante, estas limitaciones, se puede avanzar en algunas direcciones. La primera, que propone el Grupo de Expertos (2017), aún reconociendo las dificultades de su aplicación, es dotar de capacidad normativa colegiada en el IVA y los Impuestos Especiales al conjunto de CCAA. El informe también recomienda dar flexibilidad para introducir o modificar copagos y tasas, y la atribución de nuevas figuras impositivas ambientales, o de otro tipo, a las CCAA.

En cuanto al IRPF, aunque hay quien propone que el porcentaje de cesión aumente por encima del 50%, seguramente la línea a seguir debería ir orientada a delimitar más claramente los espacios fiscales entre administraciones. Un paso más allá, aunque con costes asociados, sería la división del impuesto en dos, convirtiendo el tramo del 50% de la cuota cedido en un impuesto autonómico, como es el caso en Canadá.

Otras propuestas planteadas por algunos expertos, como por ejemplo la creación de un IVA minorista para las CCAA, o la cesión de un porcentaje del impuesto de sociedades, parece que tienen una complicación excesiva en relación con sus resultados en términos de autonomía fiscal.

Por otra parte, y con efectos además a corto plazo, lo que sin duda favorecería la autonomía fiscal sería que el sistema de “entregas a cuenta” se modulara en función de la recaudación del ejercicio, lo que acortaría los

plazos entre las decisiones de las CCAA y su materialización en forma de impacto en las finanzas autonómicas y en la percepción por los contribuyentes de las medidas fiscales de sus gobiernos. También habría que revisar a corto plazo la estimación de la recaudación “normativa”, que influye en el cálculo de los diversos Fondos del sistema, para acercarla al objetivo de estimar correctamente la capacidad fiscal de cada CA.

3.3. REFORMAR LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RIQUEZA LIMITANDO LA COMPETENCIA FISCAL A LA BAJA

Grabar la riqueza en el momento de transmitirla (Impuesto de Sucesiones y Donaciones) es muy defendible. Tanto para favorecer la igualdad de oportunidades, como por sus efectos redistributivos. Hay que tener en cuenta que, en España, como en todos los países, la distribución de la riqueza es aún más desigual que la de la renta.

Aunque algunos países avanzados, como los nórdicos Suecia y Noruega lo eliminaron en los años 2004 y 2014, respectivamente, y también lo hicieron Portugal y Austria, es un impuesto que está vigente en la mayoría de los países de nuestro entorno. No obstante, las diferencias en su diseño e impacto son muy notables.

En España, el motivo principal de preocupación son las grandes diferencias entre CCAA, problema que no tienen la mayoría de los países, al tratarse de un impuesto centralizado. Algunas CCAA lo han suprimido casi totalmente y otras solo para los familiares cercanos, y revertirlo es impopular, puesto que el discurso de su eliminación es muy atractivo para los votantes. Pero, por otra parte, la competencia fiscal a la baja es extremadamente dañina, y hay que poner límites. Hay evidencia clara de cambios de residencia provocados por la competencia fiscal y el consecuente drenaje de bases fiscales para aquellos territorios que mantienen una cierta fiscalidad sobre la riqueza, tanto en el ISD como en el IP.

La propuesta para el ISD sería consensuar la introducción de una estructura básica común: base y tipo mínimo y limitar el alcance de las exenciones y/o bonificaciones. A partir de ahí, corresponsabilidad para cada CA. Es asimismo imprescindible para que la introducción de este mínimo sea aceptable y para que el impuesto sea defendible, reformarlo a fondo.

De lo contrario su percepción es negativa, pues presenta muchas vías de elusión que lo hacen poco equitativo, como por ejemplo el tratamiento de los activos de la empresa familiar, o de los situados en el extranjero. Y también presenta problemas de valoración de los activos, dado que algunos lo son a precios de mercado y otros no. Además, estas vías de elusión generan pérdidas significativas de recaudación.

España es el único país de la UE en el que está vigente la figura tributaria del Impuesto sobre el Patrimonio (IP). Fue eliminada en 2008, pero se volvió a implantar en 2011, a raíz de la gran recesión, primero de forma transitoria y ahora ya de forma permanente. Un impuesto tan poco frecuente en el panorama internacional requiere una valoración a fondo de su conveniencia, y más teniendo en cuenta la competencia fiscal a la baja entre CCAA, con auténticos paraísos fiscales como la Comunidad de Madrid y las Comunidades Forales.

En los últimos tiempos de crisis y de aumento de la desigualdad, han surgido algunas voces de peso favorables a una tributación sobre la riqueza (IP), lo que ha propiciado también estudios sobre su funcionamiento, principalmente sobre la base de la evidencia de nuestro país, pues para buscar a otros hay que irse fuera de la UE. El IP comparte, agravados, los problemas del de sucesiones y donaciones. A los que se le pueden añadir otros como por ejemplo la doble imposición sobre determinados activos y su escaso peso en la recaudación. Las vías de elusión del impuesto han sido estudiadas, entre otros, por Durán, Esteller y Mas-Montserrat (2020), que detectan un gap fiscal significativo por la aplicación de estrategias elusivas para minimizar la tributación. Entre estas estrategias se encuentra la del cambio de domicilio fiscal que, según los resultados de Agrawal, Foremny y Martínez-Toledano (2020) han causado, en solo 5 años, un aumento de un 10% de los declarantes por el IP en la CA de Madrid. La evidencia generalizada es que, en el margen, la competencia fiscal es un factor que influye en la ubicación de los grandes patrimonios.

3.3.1. El ejemplo de la competencia fiscal ejercida por la Comunidad de Madrid

El Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas ha publicado un estudio (IVIE Lab, 2020) que intenta explicar el éxito económico de la

Comunidad de Madrid, que tiene su base principal en la forma centralista de ejercer la capitalidad. Pero otro aspecto que ha ido adquiriendo mucha importancia para reforzar el atractivo que ejerce Madrid es la política de competencia fiscal a la baja de todos aquellos impuestos sobre los que puede actuar.

En la Comunidad de Madrid el IP está bonificado al 100% desde 2011, y tiene el ISD más bajo de todas las CCAA de régimen común. El IRPF también es el más bajo de la comparativa, al igual que el ITP y AJD. Dejando de lado este último, que no tiene bases móviles, el estudio estima que, en 2017, solo los otros tres impuestos sumados supusieron una pérdida de recursos para su hacienda de 4.111 M€, de los que 2.663 M€ corresponden al ISD, 996 M€ al IP y 504 M€ al IRPF. De estas rebajas se benefician la población con más recursos: el 7% de los contribuyentes más ricos concentra el 93% de estos beneficios, que anualmente se ahorran cerca de 16.200 € cada uno. Y lo sufre la población con menos recursos, puesto que la Comunidad de Madrid recorta los gastos en los servicios básicos del Estado del bienestar. Hasta aquí, pudiera decirse que esta es la política que eligen los ciudadanos madrileños, que votan cada cuatro años a un gobierno en ejercicio de su autonomía y corresponsabilidad fiscal y reciben sus consecuencias.

Pero el problema viene de que esta política, que atrae profesionales de sueldos altos y sobre todo grandes patrimonios, perjudica seriamente al resto de CCAA. Estas se ven empobrecidas, pues pierden buena parte de su recaudación, tanto si siguen el ejemplo de Madrid, como si se resignan a ir perdiendo sus bases fiscales por la vía de los cambios de domicilio. Algunas evidencias, entre otras aportadas por los estudios mencionados, son que el 59% de las migraciones entre CCAA de declarantes de rentas altas tienen a Madrid como destino, siendo las principales comunidades de origen Cataluña, Valencia y Andalucía, no precisamente contiguas a Madrid.

En definitiva, se ha ido demasiado lejos en la competencia fiscal a la baja entre CCAA, el conjunto del sistema se ha empobrecido y en especial las CCAA que han perdido, vía cambios de residencia, bases fiscales y actividad económica.

Cabe recordar por último que antes que las CCAA de régimen común tuvieran margen de capacidad normativa sobre algunos tributos, las comunidades forales fueron las primeras en ejercer la competencia fiscal a la baja para atraer bases fiscales y actividad económica. Las haciendas forales se aprovecharon de su potencia para bajar impuestos y atraer así residentes de otros territorios. Ahora siguen compitiendo también en base a su financiación privilegiada con ventajas fiscales, subvenciones, etc. para atraer instalaciones productivas y sedes de empresas. En este caso, las comunidades forales perjudican a las demás CCAA no solo por la competencia fiscal sino también debido a que no aportan recursos a la solidaridad interterritorial más allá de los del Fondo de Compensación Interterritorial, a pesar de ser dos de las Comunidades con un PIB por habitante más elevado de España.

3.4. REDEFINICIÓN, SIMPLIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ADMINISTRACIONES EN LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL Y ENERGÉTICA

La LOFCA limita la imposición propia de las CCAA a aquellos hechos imposables que no estén gravados por el Estado. En consecuencia, la imposición ambiental fue uno de los primeros ámbitos explorados por las CCAA para obtener nuevos recursos y, al mismo tiempo, ejercer una política ambiental propia. Esta actitud quedó reforzada por la propia política ambiental de la UE de los años 70, basada en el principio de “quien contamina paga”. Posteriormente, la mayor importancia y conciencia de la lucha contra el cambio climático reorientó la imposición ambiental hacia el campo energético en todas sus vertientes, pero especialmente en la del transporte y la movilidad en general.

Dado que tanto el GC como las CCAA y los entes locales (EL) son responsables, en diferentes ámbitos y en diferentes intensidades, de la mejora y la conservación del medio ambiente en el sentido más amplio posible, y en la medida en que los instrumentos fiscales y reguladores pueden tener y tienen efectos más allá de los límites locales, autonómicos y estatales, es urgente y necesaria una revisión y coordinación de la fiscalidad que incide sobre este, teniendo en cuenta el marco establecido por la UE.

En este sentido, es útil distinguir entre la fiscalidad de las emisiones finales, o con posibilidad de reintroducción en el sistema -la llamada economía circular-, que correspondería más naturalmente a las administraciones públicas más próximas al territorio, es decir CCAA y EL, y que ha sido desde hace tiempo ampliamente desarrollada mediante tasas y cánones de residuos o de saneamiento de aguas, y la fiscalidad de los productos, como los plásticos por ejemplo, que busca incidir en los mercados de consumo final; es asimismo útil distinguir aquellos tributos que pretenden sobre todo influir en las conductas de empresas y consumidores en relación al medio ambiente, que pueden o no tener un alcance territorial limitado.

La reorientación principal y más urgente se encuentra, sin embargo, en el ámbito de la lucha contra el cambio climático y en el impacto de las emisiones en la salud de las personas, en especial en la calidad del aire de las grandes ciudades.

Los estudios realizados hasta la fecha ponen de relieve “el potencial recaudatorio, de corrección de externalidades, de seguridad y ahorro energético” (Fundación Alternativas 2/2019) que tienen en España los impuestos energético-ambientales, si se llevaran a cabo de una manera integrada, con una visión clara de la necesaria flexibilidad y adecuación al marco competencial de los tres niveles de administración existentes y la incorporación efectiva del criterio de subsidiariedad, en el marco de las regulaciones que la Unión Europea quiere impulsar.

La reforma fiscal verde en España es un ámbito especialmente indicado para ejercer la gobernanza federal, con ganancias de todo tipo para todos los niveles de gobierno implicados. Este es un ámbito por explorar y trabajar conjuntamente, en el que las CCAA que quisieran podrían incorporar sus prioridades específicas.

3.5 AGENCIA TRIBUTARIA COMPARTIDA

Actualmente, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) tiene competencias exclusivas de gestión y recaudación de los grandes impuestos compartidos (IRPF, IVA e IE) y de la mayor parte de los tributos

que alimentan la cesta de impuestos de las CCAA de régimen común. Estas gestionan, por delegación, los tributos totalmente cedidos, y naturalmente también los tributos propios. Por lo tanto, se trata de un sistema mixto, ni totalmente centralizado, como en Bélgica, ni totalmente descentralizado como en Alemania.

Este sistema mixto tiene sus limitaciones. Por una parte, porque en la medida que los impuestos son compartidos las dos administraciones deberían intervenir en su administración y gestión, y no solo la estatal. Y por la otra, y dado que la información es básica para la tarea de gestión y persecución del fraude, tampoco es óptimo que esta no se comparta con la Administración Central en los impuestos gestionados por las CCAA.

El ejercicio del autogobierno por parte de las CCAA debería, por otro lado, llevar aparejado el jugar un papel importante en la obtención de los ingresos y no solo en el de los gastos. En el caso de Cataluña esta voluntad de autogobierno se pone de relieve en el artículo 204 de su Estatuto, plenamente vigente, que prevé la creación, a los dos años de su aprobación, de un consorcio paritario entre las dos Agencias Tributarias -la catalana y la del estado- y su posible transformación posterior en la Administración Tributaria de Cataluña. Otros Estatutos también contemplan posibilidades similares.

Los impuestos son herramientas que además de financiar los servicios públicos, deben contribuir a la redistribución de la renta y la riqueza y deben incidir en el comportamiento responsable de las personas; además, los impuestos establecen un vínculo muy fuerte entre gobiernos y ciudadanos que les obliga en ambas direcciones; en especial obliga a los gobiernos a asegurar la equidad y la justicia, aplicarlos a las finalidades establecidas, gastarlos con mesura y de la manera más eficaz posible, y dar cuenta de todo ello a los ciudadanos.

Otra ventaja de un consorcio tributario es la inmediatez en la liquidación de los recursos de los impuestos compartidos, de forma que la CCAA puede utilizar eficazmente su capacidad normativa: en la situación actual, por ejemplo, los cambios en el IRPF que una comunidad de régimen común quiera legislar no darán resultados hasta más de dos años después.

En cualquier caso, favorece la política fiscal orientada a la estabilidad, la responsabilidad fiscal, la lucha contra la evasión y el fraude fiscal y la rendición de cuentas.

Entre el modelo de muchas agencias tributarias independientes como es el caso en los territorios forales, y el de una única agencia del gobierno central para el resto de las comunidades de régimen común, debe ser posible construir un modelo de gestión tributaria ampliamente coordinado y efectivamente compartido, que dé respuesta a la vez a las exigencias del autogobierno de cada CCAA y a las necesidades de eficacia y de coordinación con la UE de nuestro sistema fiscal. La agencia tributaria consorciada de Cataluña debe jugar un papel de primer orden en la consolidación de una hacienda federal.

4. La cogobernanza federal

España es uno de los países más descentralizados del mundo, en términos de competencias transferidas de gasto, pero los mecanismos de toma de decisiones están aún muy controlados por el Gobierno Central. El intenso proceso de descentralización no ha ido acompañado de la creación de instituciones federales de coordinación y decisión, lo que explica las notables disfunciones que sufre nuestro modelo territorial y su dificultad para adaptarse a los cambios económicos y sociales del entorno.

En un marco como este, las CCAA se quejan de muchas de las decisiones del GC, al tiempo que se saben protegidas en último término por este y no se sienten plenamente responsables de decisiones que les han sido impuestas. Tampoco es buena la relación entre las diferentes CCAA entre sí cuando se trata, aunque no solo, de cuestiones económicas, dado que se perciben más como competidoras que como cooperadoras.

Tener una cultura federal significa sentirse formar parte de un proyecto común, lo que requiere dotarse de instituciones y normas que cohesionen la federación, reconociendo, respetando y garantizando el papel tanto del gobierno federal como el de los gobiernos federados. A continuación, se plantean algunas de las reformas imprescindibles para una cogobernanza federal en el ámbito de la hacienda y la Financiación Autonómica.

4.1. MEJOR DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS

Buena parte de los permanentes conflictos de competencias, con los malentendidos, duplicidades y quejas de mala financiación que llevan aparejados derivan de la existencia de una mayoría de competencias “compartidas”, o atribuidas de manera poco clara entre los diferentes niveles de gobierno. Tal como arrancó el estado de las autonomías en la Constitución, sin saber cuál era el punto de llegada, se comprende que

se optara por una vía inédita, consistente en que, una vez definidas en la Constitución las competencias del GC, se dejara abierto a cada uno de los Estatutos la definición de cuáles eran las competencias de cada CA.

Una vez recorrido este largo proceso persiste una notable falta de claridad en la delimitación de las competencias, que lleva a permanentes litigios que acaban trasladándose a la discusión sobre las vías para su financiación. La solución a este grave problema requiere combinar dos enfoques.

En primer lugar, el del federalismo “dual”, que consiste en blindar constitucionalmente aquellas competencias del Gobierno de la federación -con más precisión que la existente en la actualidad- y las de los gobiernos federados. Esta clarificación se puede conseguir mediante dos listas, o bien solo con una, en tal caso atribuyendo automáticamente a los gobiernos subcentrales las competencias no atribuidas al federal.

Y, en segundo lugar, el enfoque del federalismo “cooperativo”, que facilite el debate y la resolución conjunta entre el gobierno federal y los gobiernos federados de aquellas cuestiones que inevitablemente han de compartir pues, o bien son difícilmente separables, o bien aún siendo competencia del Gobierno Federal tienen relevancia autonómica.

4.2. REFORMA DE LAS INSTITUCIONES

El ejercicio de la cooperación requiere una delimitación clara de los asuntos a tratar, y unas instituciones que lo canalicen. En este sentido una pieza clave para la gobernanza federal es la reforma territorial del Senado. Las normas y medidas que toma el gobierno federal y que afectan a los estados de la federación deberían ser vistas por esta Cámara, debatidas, y en su caso aprobadas o vetadas, y dirimidos los conflictos de intereses.

Otra instancia que convendría que tuviera apoyo constitucional es la Conferencia de Presidentes, un órgano del que ya dispone el estado de las autonomías, tal como se ha hecho patente a ojos de todos a raíz de la pandemia, pero que sería bueno, para avanzar en la práctica federal, es-

tablecer mejor sus funciones de diálogo, impulso y coordinación, y los tipos de resoluciones que pueden adoptar.

Estas conferencias se han activado ante una grave emergencia, pero en realidad se han utilizado muy poco a lo largo de los años en los que el GC no se ha visto obligado a dar cuenta de sus decisiones a las CA. Como tampoco se ha utilizado prácticamente durante estos años la Comisión del Senado sobre las Autonomías.

Mientras no se apruebe constitucionalmente la reforma del Senado para convertirlo en la Cámara territorial, no cabe duda de que debe darse todo el impulso y atribuciones posibles tanto a esta Comisión del Senado como a la Conferencia de Presidentes. De esta manera se irá avanzando en la creación de una cultura federal y reforzando la lealtad mutua. Entre el conjunto de reformas institucionales habría que abordar también la de las Conferencias Sectoriales, para ordenar y regular mejor su papel clave en la coordinación y articulación del Estado compuesto.

No son estas las únicas instancias de coordinación que existen en España, pero son sin duda las más importantes (Ministerio de Política Territorial y Función Pública 2020). Hay que remarcar que son órganos intergubernamentales, y su eficacia deriva precisamente de que sus participantes – presidentes y ministros, o consejeros en el caso de las Conferencias Sectoriales – tienen la representación y la capacidad políticas necesarias para tomar decisiones.

La Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público es el intento más serio de establecer un marco formal de relaciones intergubernamentales, que empezaron de manera informal y por impulso de los propios ministerios del gobierno central – en especial de los ministerios de agricultura y de sanidad – ya en 1983 en forma de Conferencias Sectoriales, Consejos Consultivos o Consejos Interterritoriales. Desde entonces se han creado más de 40, algunas por ley, que tienen normas internas, reglas para la toma de decisiones y niveles de actividad muy diferentes, pero que están bien arraigadas en la realidad de las relaciones interadministrativas en España. Destaca, por la relevancia que ha adquirido durante la pandemia de la covid-19, el “Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud” creado en 1987.

En cualquier caso, sería positivo revisar todo este marco legal, que responde más a una visión de descentralización jerárquica, por la que el GC establece las políticas y las CCAA ejecutan –con o sin financiación–, que a una visión de las relaciones de tipo federal, de reconocimiento y respeto a las competencias respectivas y con la conciencia de las interdependencias y el impacto de la acción política en el conjunto del país. A su vez esta revisión facilitaría una actitud más proactiva y leal de las CCAA.

En el ámbito de la hacienda y la financiación autonómica es del todo necesario, tal como propuso la Comisión de Expertos de 2017, introducir reformas en su organismo de coordinación, el “Consejo de Política Fiscal y Financiera”. Las reformas deberían incluir la ampliación de los temas a tratar, como por ejemplo los resultados de las conferencias sectoriales que tengan implicaciones financieras relevantes, o bien compromisos con la Unión Europea que afecten a las CCAA. También la reforma del sistema de votaciones, que debería fomentar el consenso y no, como es el caso en la norma actual en la que el Gobierno Central dispone del 50% de los votos. En este sentido, por ejemplo, en aquellas decisiones que conllevan compromisos de gasto de las CCAA en materias de su competencia, tales como estándares de asistencia sanitaria u otros, una buena fórmula sería su aprobación por mayoría cualificada.

De nuevo la experiencia de los países federales de más larga tradición nos puede servir de referencia, puesto que todos ellos disponen de estas instituciones intergubernamentales, tanto de carácter formal como informal. Entre los estudiosos del tema existe un amplio consenso sobre el hecho de que un buen sistema de relaciones intergubernamentales no solo aumenta la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, sino que también puede contribuir a la estabilidad del propio sistema federal.

Estas y otras reformas que faciliten la creación de consensos y criterios comunes en relación a las competencias compartidas, y que nos permitan avanzar en el cumplimiento del principio de lealtad institucional, entendido en el sentido político más amplio del término, son de capital importancia para reforzar el carácter federal del modelo territorial, particularmente en las cuestiones económicas que nos ocupan.

Referencias

Agrawal, D. Foremny, D. y Martínez-Toledano, C. (2020) “Paraísos fiscales, wealth taxation and mobility” (IEB, working paper 15/2020). <http://hdl.handle.net/2445/175660>

Banco de España (2020) Boletín estadístico 4/2020. Cuadros 13. <https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/informacion-estadistica/boletin-estadistico/>

Balletbò, A., y de la Fuente, A. “Elementos para un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Ciclo de Encuentros de S’Agaró”. Fedea Policy Paper (2016, 24) <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/11/FPP2016-24.pdf>

Costa, A., Galletto, V., Garcia, J., Raymond J.LL., Sánchez-Serra, D. (2021) “El Coste de la Vida en las Comunidades Autónomas, Áreas Urbanas y Ciudades de España”. IERMB Working Paper in Economics, nº 20.01. Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. New version February 2021

De La Fuente, A. (2017) “La financiación regional en Alemania y en España. Una perspectiva comparada.” Fedea Policy Paper(2017,1) <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2017/01/FPP2017-01.pdf>

De La Fuente, Ángel (2020) “¿Desequilibrio vertical e insuficiencia autonómica en el sistema de financiación regional? Una mirada a los datos y un enfoque alternativo”, en Martínez Vázquez y Lago Peñas (Directores)

De La Fuente, A. (2020-1) “Una reforma integral de la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad” Fedea Policy Paper (20/2020). <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/03/FPP2020-02.pdf>

De la Fuente, A. (2020-2) “La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2018”. Estudios sobre la Economía Española - 2020/39 FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)) <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-39.pdf>

De Pablos, Laura (2020) “La desigualdad social y la concentración de la riqueza. Fundamentos de la imposición sobre la riqueza personal en el siglo XXI”, en Martínez -Vázquez y Lago Peñas (Directores)

Durán, J M^a, Esteller, A. y Mas, M. “El presente del Impuesto del Patrimonio: análisis a partir de la experiencia de España” en Martínez Vázquez y Lago Peñas (Directores)

Gago, A., Labandeira, X., Labeaga, J.M. y López X. (2019) “Impuestos energéticos ambientales en España: situación y propuestas eficientes y equitativas” Fundación Alternativas. Documento de Trabajo de sostenibilidad 2/2019. <https://www.fundacionalternativas.org/sostenibilidad/documentos/documentos-de-trabajo/impuestos-energetico-ambientales-en-espana-situacion-y-propuestas-eficientes-y-equitativas>

Gen-Group - Universidad de Vigo (2017) “GEN+ Report: Estabilidad presupues-taria y sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas”. REPORT 4/2017 Xunta de Galicia. <https://api.infogen.uvigo.es/uploads/GRUPOGEN/originals/58ba366a-a252-4037-98ff-e7964a218162.pdf>

Generalitat Valenciana i Corts Valencianes (2017) “Propuesta para un nuevo sistema de financiación Autonómica. Segundo Informe de la Comisión de Expertos de les Corts”. (Diciembre 2017). <https://presidencia.gva.es/va/web/begv-gavina/financament-autonomic>

IVIE (2020) Pérez, F., Reig, E. (Directores) “Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal” IVIE LAB (2020). https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/ivielab-madrid-capitalidad-economia-del-conocimiento-competencia-fiscal/

León, Sandra (coordinadora) (2015) “La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate” Alianza Editorial.

López Laborda, J., Onrubia, J. (coordinadores) “Informe sobre medidas tributarias ante la crisis de la covid-19: es tiempo de reformas” Fedea Policy Paper 2020/14. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/07/FPP2020-14.pdf>

López Laborda, J., Rodríguez-Sauco, F “Movilidad de los contribuyentes de rentas altas en respuesta a las diferencias regionales en los impuestos personales” . Estudios sobre la Economía Española, FEDEA 2017/28. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-28.pdf>

Martínez López, D. (2020) “La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas: dónde estamos y qué tenemos por delante” Fedea Policy Papers 2020/04. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/04/FPP2020-04.pdf>

Martinez-Vazquez, J. y Lago Peñas, S. (Directores) (2020) “Desafíos pendientes de la descentralización en España”. Xunta de Galicia, Instituto de Estudios Fiscales.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017) “Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica” IEF, 2018. https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacion/C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

Ministerio de Hacienda (varios años): “Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación”. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx> .

Ministerio de Hacienda (varios años): “Informes sobre los mecanismos de financiación de las Administraciones Territoriales”. https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/20140410_LIQUIDEZ.aspx

Ministerio de Hacienda (varios años): “Haciendas Autonómicas en cifras” . <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/haciendas%202005.aspx>

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020) “Informe sobre la actividad de los Órganos de Cooperación Estado-Comunidades Autónomas en 2018”. www.mptfp.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_anuales.html

Monés, M^a A. y Colldeforns, M. (2018) “La nivelación parcial como equilibrio entre los objetivos de equidad, eficiencia y autonomía” en “Debates sobre la reforma del sistema de financiación Autonómica: ¿nivelación total o parcial?” Fedea Policy Papers” 2018/07 y “Presupuesto y Gasto Público” 92-(3/2018.) https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/92_02.pdf

Perez, F. y Cucarella, V. (2015) “La comparación de las necesidades de gasto por habitante” Fedea Policy Papers 2015/09. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/11/FPP2015-09.pdf>

Pérez, F. (2020) “Desequilibrio vertical en la financiación autonómica: causas y re-

medios” en Martínez Vázquez y Lago Peñas (Directores)

Pérez, F. y Mollá, S. “¿Por qué los recursos de las Comunidades Autónomas para la reconstrucción son tan desiguales?” *IVIE-Express* (2/6/2020).

Vilalta, M. (2015) “La financiación autonómica en perspectiva comparada” en León, S. “La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate” Alianza Editorial.

Vilalta, M. (2016) “Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas” *Fedea Policy Papers* 2016/16. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/08/FPP2016-16.pdf>

Zabalza, A. (2016) “La subfinanciación autonómica” https://elpais.com/elpais/2016/07/02/opinion/1467482909_637321.html

Zabalza, A. (2017) “Un nuevo mecanismo de actualización para el sistema de financiación autonómica”. *Hacienda Pública Española* 223 (4/2017). <https://hpe-rpe.org/published-articles/#16-99-wpfd-223-4-2017>

Anexo: el sistema de financiación autonómica en cifras. Año 2019. Evolución 2009-2019

Los cuadros 1 a 8 facilitan una aproximación al volumen global de recursos del sistema de financiación autonómica de las CCAA de régimen común, así como de los mecanismos de distribución entre ellas. Se utiliza el año 2019 por ser el último para el que se dispone de todas las cifras⁴. Se incorporan solo los principales conceptos a los que se ha hecho referencia en el texto.

Es importante señalar que la Comunidad de Canarias tiene un régimen fiscal propio y, por lo tanto, las cifras que se presentan en los cuadros no reflejan todos sus recursos y no son estrictamente comparables con las de las demás CCAA.

El cuadro 9 muestra la evolución de los recursos que el sistema actual ha facilitado a las CCAA, en situación de igualdad de competencias, desde su inicio en 2009 hasta 2019.

La descripción estándar del sistema de financiación autonómica comienza por explicar que los recursos que tienen las CCAA de régimen común para financiar todos los servicios transferidos son de dos tipos: a) la cesta de impuestos -cedidos y/o compartidos- y b): dos transferencias del GC: el complemento al Fondo de Garantía y el Fondo de Suficiencia Global. Adicionalmente, se añaden dos transferencias más, los dos “Fondos de Convergencia”, que tienen otras finalidades.

El Cuadro 1 explicita la composición del volumen de los recursos en 2019. Las cifras corresponden a la financiación que el sistema habría facilitado a

4 Todos los datos, excepto los del cuadro 2, proceden de la publicación del Ministerio de Hacienda (julio 2021) “Liquidación de los recursos del SFA de las CCAA de Régimen Común del ejercicio 2019”. Los datos del cuadro 9 se encuentran en la publicación correspondiente a cada año.

las CCAA si todos los componentes se hubieran hecho efectivos en el mismo año 2019 - y los tributos “normativos” hubieran coincidido con los reales.

Para poder comparar los recursos que el sistema proporciona a cada Comunidad Autónoma de régimen común, hay que tener en cuenta que no todas tienen las mismas competencias transferidas (por ejemplo puertos, cuencas hidrográficas o prisiones). Por ello en el Cuadro 1 al total de recursos disponibles se le resta la estimación de los gastos asociados a las competencias singulares o no comunes.

El Cuadro 2 añade información complementaria sobre el resto de los recursos “fuera” del sistema. Como puede observarse, aunque cuantitativamente son menos importantes, incluyen impuestos que afectan al conjunto del sistema fiscal español, y muestra además la dependencia de la política de subvenciones del Gobierno Central y de la Unión Europea.

El Cuadro 3 corresponde a los recursos para cada CA –a igualdad de competencias– y su descomposición, que se explica más adelante en los cuadros 6, 7, y 8.

El Cuadro 4 compara la capacidad tributaria por “habitante ajustado” de cada Comunidad con sus recursos finales (y el índice relativo correspondiente), y permite observar que no sigue ningún criterio coherente de ordenación.

El Cuadro 5 compara la población “ajustada” con la población “real” y sus pesos relativos.

Los Cuadros 6, 7 y 8 describen el funcionamiento y/o detalle de los distintos fondos que constituyen los recursos de las CCAA, y que se explican brevemente a continuación.

El Cuadro 9 muestra la evolución de los recursos desde 2009 hasta 2019 a igualdad de competencias de cada año.

CUADRO 6: El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

Si cada Comunidad Autónoma dispusiera solo de los recursos de su cesta

de impuestos-columna (1) del Cuadro 3- es obvio que habría muchas diferencias y el sistema no sería equitativo, como se puede comprobar en el cuadro 4. El sistema de nivelación previsto en el acuerdo de 2009 fue la creación del “Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales” (FG)

Se afirma que su objetivo “es el de asegurar que cada CA recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado del bienestar”⁵. Como se observa en el Cuadro 6, está dotado con el 75% de los recursos tributarios (normativos) de las propias CCAA (columna 1) y con una aportación complementaria del Estado (columna 4). Ambas aportaciones se distribuyen en proporción a la “población ajustada” relativa de cada CA de régimen común (Cuadro 5).

La parte del Fondo de Garantía dotada por las CCAA, presupone que hay CCAA –las que tienen mayor capacidad tributaria– que aportan al Fondo más de lo que reciben, y este “exceso” se redistribuye entre el resto de Comunidades. Es decir, se establece un verdadero sistema de transferencias horizontales de suma cero (columna 3 del cuadro 6). La aportación del Estado al FG es un ingreso para todas las CCAA de modo que para las que tenían un saldo negativo, este resulta menos negativo o puede pasar a ser positivo (columna 6 comparada con la columna 3). Así pues, la nivelación contemplada por el modelo es parcial pero sustancial –el 75 % de los recursos tributarios normativos de las CCAA– y reforzada por la transferencia del Gobierno Central. Por definición, los recursos por habitante ajustado que reciben las CCAA del FG es igual para todas: 2.146 € en el año 2019.

CUADRO 7: El Fondo de Suficiencia Global

El Fondo de Suficiencia Global (FS) suele presentarse como “el mecanismo de cierre” del sistema, porque cubre “la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de financiación de la Comunidad Autónoma, y la suma de su capacidad tributaria más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía”⁶, referido al año base del sistema, que es 2007.

5 Artículo 9 de la Ley 22/2009 de 18 de diciembre por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

6 Artículo 10 de la Ley 22/2009 de 18 de diciembre citada.

De esta formulación alambicada resulta que, para el año base del sistema y para cada Comunidad Autónoma, la suma de los recursos tributarios (el 100 %) más la “transferencia neta del FG” más el Fondo de Suficiencia, es exactamente igual a las necesidades de financiación previamente fijadas, que eran muy dependientes de la valoración de los servicios transferidos en el pasado.

El resultado es que la financiación de cada CA vuelve a la casilla de salida –el volumen de “necesidades de financiación determinada previamente”– de modo que el mecanismo redistributivo del Fondo de Garantía no tiene ningún efecto. La nivelación es meramente simbólica, pero en ningún caso real. Este efecto es el que los expertos llaman “cláusula del status quo”, porque mantiene en el tiempo las ganancias –o pérdidas– relativas que la valoración inicial de los servicios transferidos otorgó a algunas CCAA respecto a otras.

La columna 1 del Cuadro 7 pone de relieve que, para las CCAA de Murcia, Valencia, I. Baleares y Madrid, la estimación previa de sus necesidades de financiación es inferior a los recursos proporcionados por el sistema –excluidos los Fondos de Convergencia– y, por lo tanto, su Fondo de Suficiencia es negativo. De hecho, equivale a un “retorno” al Gobierno Central de una parte de sus recursos tributarios. Cuando se eliminan las competencias singulares, (columna 2 del cuadro 7), a efectos solo de comparación, este “exceso” de financiación aparece también en otras comunidades.

CUADRO 8: los Fondos de Convergencia.

Los dos fondos de Convergencia siguen reglas diferentes tanto en su volumen anual como en su distribución entre CA. Ambos se consideran aportaciones adicionales a las necesarias para financiar los servicios transferidos, aunque, obviamente, las CCAA realizan la asignación que desean. En todo caso también se liquidan formalmente dos años después de su devengo. En el caso del año 2019, las Comunidades Autónomas los han obtenido efectivamente en el año 2021.

El Fondo de Competitividad se estableció para favorecer la convergencia en financiación entre CCAA, dado que el propio modelo no la facilitaba,

e incluso la distorsionaba, y lo reciben 6 de las 15 CCAA. Entre 2009 y 2019 ha dado como resultado que las diferencias de financiación entre las CCAA que estaban bajo la media (índice 100) se han reducido y están cada vez más en torno a la media, pero no ha afectado a las que ya tenían una financiación bastante por encima de la media, por lo que las diferencias generales arbitrarias continúan.

El Fondo de Cooperación tiene por objetivo ayudar a las Comunidades Autónomas que tienen menor renta por habitante y pérdida, o menor densidad, de población. Lo reciben 12 de las 15 CCAA de régimen común y ha supuesto volver a introducir en el sistema de financiación el objetivo de desarrollo regional, que durante un tiempo quedó fuera del sistema, lo que aumenta aún más su actual opacidad.

CUADRO 9: la evolución del sistema de financiación 2009-2019

El último cuadro muestra la evolución de los recursos teóricos proporcionados por el sistema de financiación desde su inicio en 2009; se puede observar primero la fuerte reducción desde 2010 –año en que se incorporan todos los nuevos recursos previstos– hasta el 2015, durante los peores años de la crisis, y su recuperación posterior, ya más estable a partir de 2018.

Es muy importante tener en cuenta que la financiación teórica es solo una aproximación a la financiación real del año correspondiente, dado que el presupuesto anual de las CCAA de régimen común sigue la lógica temporal establecida en el sistema de anticipos y posteriores liquidaciones, y, además, la crisis hizo que la recaudación real se alejara de la recaudación normativa.

A pesar de ello nos permite hacernos cargo de la fuerte dependencia cíclica del sistema, así como de su evolución en relación con el PIB y al conjunto de los recursos tributarios de las administraciones públicas de cada año, lo que apunta a una cierta pérdida de su peso a lo largo de estos 11 años.

CUADRO 1. Recursos del sistema de financiación. Año 2019

(Millones €)			% sobre recursos del sistema
Impuestos (normativos) 113.775	Cedidos "tradicionales"	16.366	12,6
	Sucesiones y Donaciones	2.887	
	Transmisiones Patrimoniales i AJD	9.402	
	Juego	4.077	
	Compartidos	95.544	73,5
	IRPF	46.002	
	IVA	35.769	
	IIEE (incluye electricidad)	13.772	
	Otros	1.865	1,4
	Medios de transporte tasas transferidas	633 1.232	
Transferencias del GC 16.269	aportación al Fondo de Garantía Fondo de Suficiencia Fondos de Convergencia	9.090 979 6.200	12,5
TOTAL RECURSOS DEL SISTEMA			
130.044			100,0
TOTAL RECURSOS DEL SISTEMA PARA FINANCIAR IGUAL NIVEL DE COMPETENCIAS			
123.629	Competencias singulares de algunas CA	-6.415	

CUADRO 2. Recursos fuera del sistema de financiación. Año 2018 (*)

(*) (Millones €)

Impuestos 4.086	Impuestos propios	2.269
	Con rendimiento cedido	1.816
	Patrimonio	1.121
	Juego "online"	106
Transferencias condicionadas 13.665	Depósitos en entidades bancarias	590
	Subvenciones y convenios	5.778
	Fondo de Compensación Interterritorial	426
	Subvenciones Unión Europea	7.461
TOTAL RECURSOS FUERA DEL SISTEMA		
17.751		

(*) La información corresponde al año 2018, que es la última disponible a noviembre de 2021
Fuente: Ministerio de Hacienda (diciembre 2020) "Haciendas Autonómicas en cifras"

CUADRO 3. Recursos del sistema a igualdad de competencias. Año 2019

(Millones €)	Tributos normativos (1)	Transferencia neta del Fondo de Garantía (2)	Fondo de Suficiencia (3)	Fondos de Convergencia (4)	Total recursos Sistema (1)+...+(4)
Catalunya	23.484	-1.468	-1.901	1.111	21.225
Galicia	6.256	1.540	257	252	8.304
Andalucía	17.057	4.842	-424	828	22.303
Asturias	2.610	371	102	97	3.180
Cantabria	1.603	61	348	53	2.065
Rioja	813	88	134	26	1.061
Murcia	3.156	773	-224	200	3.906
Valencia	12.334	1.196	-1.823	1.286	12.993
Aragón	3.731	219	183	51	4.184
C. La Mancha	4.339	1.292	67	203	5.900
Canarias (*)	2.316	2.952	-234	797	5.831
Extremadura	1.985	914	441	112	3.452
I. Balears	3.744	-364	-835	676	3.221
Madrid	24.242	-4.344	-1.945	289	18.242
C. León	6.105	1.018	420	218	7.761
TOTAL CA rc	113.775	9.090	-5.436	6.200	123.629

CUADRO 4. Tributos normativos vs. Recursos finales por habitante "ajustado". Año 2019

(€ por habitante "ajustado")	Tributos normativos	índice	(€ por habitante "ajustado")	Recursos finales	índice
Catalunya	3.122	121	Catalunya	2.822	100
Galicia	2.155	83	Galicia	2.860	102
Andalucía	2.076	80	Andalucía	2.714	97
Asturias	2.405	93	Asturias	2.931	104
Cantabria	2.723	105	Cantabria	3.508	125
Rioja	2.500	97	Rioja	3.263	116
Murcia	2.157	83	Murcia	2.669	95
Valencia	2.534	98	Valencia	2.669	95
Aragón	2.654	103	Aragón	2.976	106
C. La Mancha	2.049	79	C. La Mancha	2.786	99
Canarias (*)	1.060	41	Canarias (*)	2.669	95
Extremadura	1.773	69	Extremadura	3.083	110
I. Balears	3.288	127	I. Balears	2.829	101
Madrid	3.760	145	Madrid	2.829	101
C. León	2.341	91	C. León	2.976	106
TOTAL CA rc	2.586	100	TOTAL CA rc	2.810	100

CUADRO 5. Población “ajustada” y población real. Año 2019

	Población ajustada		Población real	
		%		%
Catalunya	7.522.125	17,1	7.675.217	17,4
Galicia	2.903.632	6,6	2.699.499	6,1
Andalucía	8.216.361	18,7	8.414.240	19,1
Asturias	1.085.009	2,5	1.022.800	2,3
Cantabria	588.582	1,3	581.078	1,3
Rioja	325.256	0,7	316.798	0,7
Murcia	1.463.185	3,3	1.493.898	3,4
Valencia	4.867.489	11,1	5.003.769	11,4
Aragón	1.405.793	3,2	1.319.291	3,0
Castilla-La Mancha	2.117.928	4,8	2.032.863	4,6
Canarias (*)	2.184.609	5,0	2.153.389	4,9
Extremadura	1.119.852	2,5	1.067.710	2,4
I. Balears	1.138.463	2,6	1.149.460	2,6
Madrid	6.447.197	14,7	6.663.394	15,1
Castilla-León	2.607.473	5,9	2.399.548	5,5
TOTAL CA rc	43.992.954	100,0	43.992.954	100,0

CUADRO 6. Funcionamiento del fondo de garantía (FG). Año 2019

(Millones €)	Participación		Transferencia horizontal (entre CA) (3)=(2)-(1)	Aportación GC al FG. Transferencia vertical (4)	Total FG (5)= (2)+(4)	Transferencia neta FG (6)=(5)-(1)
	75% Tributos normativos (1)	por población ajustada (2)				
Catalunya	17.613	14.590	-3.023	1.554	16.145	-1.468
Galicia	4.692	5.632	940	600	6.232	1.540
Andalucía	12.792	15.937	3.144	1.698	17.635	4.842
Asturias	1.957	2.105	147	224	2.329	371
Cantabria	1.202	1.142	-60	122	1.263	61
Rioja	610	631	21	67	698	88
Murcia	2.367	2.838	471	302	3.140	773
Valencia	9.251	9.441	191	1.006	10.447	1.196
Aragón	2.799	2.727	-72	290	3.017	219
C. La Mancha	3.254	4.108	854	438	4.546	1.292
Canarias (*)	1.737	4.237	2.500	451	4.689	2.952
Extremadura	1.489	2.172	683	231	2.404	914
I. Balears	2.808	2.208	-600	235	2.443	-364
Madrid	18.181	12.505	-5.676	1.332	13.837	-4.344
C. León	4.579	5.058	479	539	5.596	1.018
TOTAL CArc	85.331	85.331	0	9.090	94.421	9.090

CUADRO 7. Desglose del fondo de suficiencia global año 2019

(Millones €)	Fondo Suficiencia (1)	Competencias singulares (2)	Fondo Suficiencia a igualdad de competencias (3) = (1)-(2)
Catalunya	782	2.684	-1.901
Galicia	602	346	257
Andalucía	506	930	-424
Asturias	188	86	102
Cantabria	495	148	348
Rioja	215	80	134
Murcia	-203	21	-224
Valencia	-1.459	365	-1.823
Aragón	280	97	183
C. La Mancha	80	13	67
Canarias	75	309	-234
Extremadura	450	9	441
I. Balears	-706	128	-835
Madrid	-763	1.181	-1.945
C. León	437	18	420
TOTAL CA rc	979	6.415	-5.436

CUADRO 8. Desglose de los fondos de convergencia. Año 2019

(Millones €)	Fondo de Competitividad (1)	Fondo de cooperación (2)	Fondos de convergencia (3)=(1)+(2)
Catalunya	1.111	-	1.111
Galicia	-	252	252
Andalucía	-	828	828
Asturias	-	97	97
Cantabria	-	53	53
Rioja	-	26	26
Murcia	116	84	200
Valencia	1.022	263	1.286
Aragón	-	51	51
C. La Mancha	-	203	203
Canarias	675	122	797
Extremadura	-	112	112
I. Balears	676	-	676
Madrid	289	-	289
C. León	-	218	218
TOTAL CA rc	3.890	2.310	6.200

CUADRO 9. Recursos del sistema de financiación de las CA de régimen común a igualdad de competencias

(Millones €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) Recursos tributarios normativos	76.397	87.251	86.506	83.980	86.003	90.135	95.717	97.277	100.209	108.509	113.775
(2) Aportación del GC ¹ al Fondo de Garantía	3.316	7.498	7.053	6.764	7.690	8.289	8.570	8.140	7.995	8.792	9.090
(3) Fondo de Solvencia (excluidas las competencias singulares)	3.844	3.593	1.419	504	-4.185	-4.862	-5.016	-4.764	-4.712	-5.257	-5.496
(4)=(1)+(2)+(3) Total recursos básicos	84.156	98.341	94.978	91.248	89.499	93.562	99.270	100.654	103.382	112.044	117.429
(5) Fondo de Competitividad	2.761	3.038	2.992	2.208	2.433	2.454	2.702	2.774	3.295	3.627	3.890
(6) Fondo de Cooperación	1.200	1.905	1.792	1.719	1.952	2.106	2.178	2.068	2.004	2.234	2.310
(7) Total recursos del sistema de financiación = (4)+(5)+(6)	88.117	103.284	99.762	95.174	93.883	98.122	104.150	105.497	108.681	117.905	123.629
Total recursos en % del PIB de España	8,24	9,63	9,38	9,23	9,20	9,51	9,67	9,47	9,35	9,80	9,94
Total recursos en % de los ingresos tributarios de todas las AAPP (excluidas las cotizaciones sociales)	46,84	49,77	48,71	44,84	42,65	42,94	43,41	43,01	42,17	43,02	44,53

Fuente: Ministerio de Hacienda. Liquidaciones de cada año. INE, IGAE y elaboración propia



Fundació
Rafael Campalans

www.fcampalans.cat