

La nivelación en el modelo de financiación autonómica

Equalization in the model of regional financing

David Cantarero-Prieto

Universidad de Cantabria

Santiago Álvarez-García

Universidad de Oviedo

Carla Blázquez-Fernández

Marta Pascual Sáez

Universidad de Cantabria

Recibido, Enero de 2014; Versión final aceptada, Septiembre de 2015.

Palabras Clave: Financiación autonómica, Necesidades de gasto, Nivelación fiscal.

Key words: Regional financing, Expenditure needs, Fiscal equalisation.

Clasificación JEL: H72, H77

RESUMEN

Entre los aspectos más controvertidos de los sucesivos sistemas de financiación de las Comunidades de régimen común es la nivelación. El modelo actual introdujo un criterio de nivelación parcial, con el objetivo de garantizar la igualdad en la prestación de determinados servicios públicos fundamentales. De cara a la próxima reforma, este trabajo revisa los avances recientemente producidos. Puede señalarse que en el modelo actual pese a que garantiza el *statu quo* del sistema anterior, algunas regiones ganan más. Adicionalmente, si bien en términos de equidad, disminuye la dispersión interregional de recursos, sigue manteniéndose el problema de la ordinalidad.

ABSTRACT

After a long process of negotiation between central and regional governments, almost six years ago, the Council of Fiscal and Financial Policy approved the current funding system for the regions of the common system. In it, several technical issues such as the increase in tax rates transfers or the concept of partial equalization, based on the essential public services (health, education and essential social services), were collected. One of the most controversial aspects of the successive financing systems of the Autonomous Communities is the equalisation mechanisms. Thus, the current regional financing system introduced partial equalisation criteria, limited to 75 % of tax revenues in order to ensure equality in the provision of basic public services. In short, it may be noted that the reform carried out in 2009 had two main objectives: ensuring sufficient funding and equal resources to finance basic public services.

Looking ahead to the forthcoming reform of the model, this paper reviews literature on regional financing and the recently progress made in the current one. Specifically, the aim of this paper is to provide an overview of the Spanish model of regional financing, describing its main features and incorporating the most relevant data in its settlement from the year 2009. In addition, to review the progress made.

In doing so and after reviewing these issues, the paper uses a methodology consisting in a statistical analysis of the relationship between regional financing flows in Spain and interregional results. Firstly, the basic features of the system are presented. Secondly, the main results of the analysis are collected up to date. Thirdly, the problems of the model with special emphasis on equalization are presented.

The main problem lies in the different economic situation between the negotiation year, 2007, and 2009, in which the agreement was implemented. The economic crisis in Spain has impacted significantly on tax collection.

The results confirm that the current funding model despite guaranteeing the *statu quo* of the previous, some regions gain more than others. Additionally, although regarding equity the current model decreases interregional dispersion of resources, it remains the problem of ordinality. Gains in financial resources have been greater and we may state that regions are more competitive than in the past.

Moreover, based on these results it is expected that the future reform clarify these issues. However, the current economic situation is unfavorable. It would also be important to determine how introduce technical criteria. So, the conditions laid down in this paper has been verified.

In conclusion, we find that the two key elements of the forthcoming reform of the regional financing system would be redefining both expenditure needs and the degree of equalization. Nonetheless, if it is intended that the equalization would be effective throughout the territory, Basque Country and Navarre should be involved.

1. INTRODUCCIÓN

Desde que se iniciara el proceso de descentralización, tanto en materia de gasto público como en la vertiente impositiva, ha aumentado cada vez más el número de trabajos publicados en el campo de la financiación autonómica. Dos pensamos que han sido los motivos para ello. Primero, la insatisfacción crónica de muchas regiones con la cuantía final que les correspondía en el sistema de financiación autonómica en cuestión, que ha hecho que en muchas se publicasen estudios muy concretos relativos a su problemática particular. Segundo, el problema de que los desequilibrios verticales existentes entre competencias estatales y autonómicas obedezcan al hecho de estar mucho más avanzada la descentralización por el lado del gasto que por los ingresos (o corresponsabilidad fiscal como señalan entre otros Bassols et al., 2009; Lago y Martínez-Vázquez, 2010; Monasterio, 2010a; De la Fuente, 2013; Lago y Martínez-Vázquez, 2015).

En relación con la suficiencia dinámica del sistema, De la Fuente (2011) destaca que, si bien el reparto inicial de recursos entre Comunidades Autónomas (CA) se ha venido haciendo desde una fórmula de necesidades de gasto, cuya finalidad es recoger los costes de prestación de unos servicios públicos homogéneos en todo

el territorio nacional, el modelo actual no ha incorporado ningún mecanismo que asegure que el equilibrio entre necesidades de gasto y financiación se mantenga a lo largo del tiempo. De hecho, la falta de actualización periódica de los recursos asignados a las CA en función de la evolución de sus necesidades de gasto y demografía, es una de las principales justificaciones económicas para la continua revisión del sistema de financiación (Zubiri, 2009).

Todos estos factores, a los que hay que añadir importantes condicionantes políticos fruto de la revisión de los Estatutos de algunas CA, especialmente Cataluña, impulsaron la reforma aprobada en el año 2009¹. Este sistema de financiación quedó especificado, por el Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y 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.

Entre los objetivos enunciados de dicho sistema, se encuentran la convergencia real entre CA y la atención a las necesidades de gasto de la población real, así como sus características diferenciales. Del mismo modo, el sistema proporciona un importante impulso a los principios de igualdad y solidaridad entre todos los ciudadanos pero rebaja considerablemente su grado de transparencia. En primer lugar, este modelo resulta mucho más complejo que el anterior², principalmente por la manera en que se han diseñado los mecanismos de nivelación, a partir de cuatro fondos de transferencias incondicionadas. En segundo lugar, el cambio de sistema se discutió y aprobó a partir de la consideración de dos años base. El primero, el ejercicio 2007, que es el que se empleó durante la negociación de la reforma para determinar las necesidades de financiación de las CA, definidas a partir de los recursos aportados por el sistema de financiación anterior en dicho ejercicio³. El segundo, el ejercicio 2009, primero de aplicación del sistema, que se convirtió de hecho en el año base efectivo. Este procedimiento provocó una gran opacidad, de forma que hasta el momento en que se produjo la primera liquidación, julio de 2011, no se conocían los primeros resultados reales de su aplicación⁴, si bien para cono-

1 En Zabalza (2007), García Novoa (2006), López Laborda (2007) y De la Fuente y Gudín (2007) se estudian los condicionantes de la reforma de los estatutos de autonomía en el actual sistema de financiación.

2 Resulta muy acertado indicar que el sistema "añade nuevos pasillos al laberinto de la hacienda autonómica" (Monasterio, 2010b).

3 Último para el que se disponía de todos los datos correspondientes a su liquidación.

4 Hasta entonces solamente se disponía de estimaciones, como las realizadas por Borraz y Cantalapiedra (2010), De la Fuente (2009 y 2010), Hierro, Atienza y Gómez-Álvarez (2010), Pedraja y Cordero (2010), Pedraja y Utrilla (2011) o Zabalza y López Laborda (2010).

cer los resultados definitivos fue preciso esperar un año más, ya que los recursos adicionales aportados por el gobierno central se introdujeron de forma escalonada durante los dos primeros años de aplicación del sistema.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es ofrecer una visión general de todos esos efectos, describiendo las características principales del modelo e incorporando los datos más relevantes contenidos en la liquidación del mismo desde el ejercicio de 2009, así como revisar los avances producidos.

Para ello, en el apartado segundo se presentan las características básicas del sistema. En el tercero, se recogen los principales resultados del análisis de su funcionamiento hasta la fecha. En la sección cuarta, se plantean algunos problemas derivados del funcionamiento del modelo, haciendo especial hincapié en el problema de la nivelación. Finalmente, en el último apartado, se resumen los principales resultados obtenidos.

2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA

Después de un largo proceso de debate entre el Gobierno Central y los gobiernos regionales, hace ya más de 6 años el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el sistema hoy vigente de financiación para las CA de régimen común. En el mismo, se recogieron varias cuestiones técnicas como el incremento en los porcentajes de cesión tributaria o el concepto de nivelación parcial, referido a los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales esenciales).

Dichos cambios afectaron a aspectos fundamentales del sistema, entre los que cabe destacar la ampliación de la cesión tributaria, la aportación de importantes recursos adicionales por parte del Estado, la aplicación de dos mecanismos de nivelación (el Fondo de Suficiencia Global y el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales), y la creación de fondos adicionales (el de Competitividad y el de Cooperación).

A primera vista, la estructura del modelo puede parecer similar a la de los sistemas de financiación anteriores, ya que su punto de partida se basa en una estimación de las necesidades de financiación de cada una de las CA en el año base elegido para su aplicación (2007), que van a ser cubiertas con los recursos procedentes de la capacidad tributaria propia de cada una de ellas y con una serie de transferencias procedentes de distintos fondos.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en reformas anteriores, la aportación adicional del Estado, que asciende a algo más de 11.000 millones de euros en valores corrientes, no se produce directamente en el año base, sino que se introduce de manera escalonada en 2009 y 2010, por lo que no fue percibida en su totalidad por las CA hasta 2012 en que se produjo la liquidación correspondiente al

ejercicio 2010. Dado que el sistema mantiene el *statu quo* anterior⁵, estos recursos adicionales y los criterios para su reparto entre CA suponen un aspecto especialmente relevante de la reforma.

En primer lugar, los cambios suponen un incremento importante en el peso de los recursos tributarios sobre la financiación total de las CA. Para ello, se elevó la participación regional en los tributos compartidos hasta el 50% en el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), y el 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación (IEF).

Sin embargo, la reforma no ha supuesto un cambio relevante en lo que se refiere a las competencias normativas sobre tributos cedidos, ya que se limita a incorporar la posibilidad de modificar los mínimos personales y familiares en el IRPF con un límite del 10%. Por otra parte, a partir del ejercicio 2011 se eliminó el carácter supletorio de la escala de gravamen autonómico contenida en su normativa estatal, con lo que las CA podían regular sus propias tarifas de tipos impositivos.

En segundo lugar, se han modificado los mecanismos y criterios para repartir los recursos regionales. Para ello, el sistema pasaba a estar integrado por cuatro fondos:

- El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), que tiene como objetivo garantizar que todas las CA puedan ofrecer un nivel similar en la prestación de los servicios públicos fundamentales, sanidad, educación y servicios sociales. Supone un 80% de los recursos totales del sistema y se financia con una aportación del 75% de los ingresos tributarios (normativos) de las CA y un 5% de recursos adicionales procedentes de la Administración del Estado.
- El Fondo de Suficiencia Global (FSG), similar al anterior Fondo de Suficiencia (FS) del modelo (2002-2009) vigente, cuya finalidad es contribuir a la financiación de todas las competencias transferidas y asegurar a cada CA el mantenimiento del *statu quo*.
- Dos Fondos de Convergencia (FC): el Fondo de Competitividad, cuyo objetivo es reducir las diferencias de financiación *per cápita* entre CA, y el Fondo de Cooperación, cuyos recursos se distribuyen entre las CA de menor renta *per cápita* y aquellas que tengan una dinámica poblacional especialmente negativa. Se financian con recursos adicionales procedentes de la Administración del Estado y suponen el 3,5% de los recursos totales del sistema.

5 Es decir, parte de la restricción tradicional de que ninguna CA iba a perder en el primer año de aplicación, 2009, financiación respecto a la que recibía con el sistema anterior.

3. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

3.1. La determinación de las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas correspondientes al año base

El nuevo modelo toma como punto de partida los recursos proporcionados por el sistema de financiación anterior en el ejercicio 2007. A esas necesidades globales de financiación hay que añadir el importe de los recursos adicionales aportados por el Estado en 2009 y 2010.

Esta integración escalonada obliga a realizar una doble regularización del sistema, que coincide con las dos primeras liquidaciones definitivas del mismo, determinándose inicialmente las necesidades globales de financiación correspondientes a cada CA en el año base de forma provisional, en función de los últimos datos disponibles sobre las variables que inciden en la distribución de los recursos.

La primera regularización se produce en la liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 2009, en el año 2011. Para este ejercicio el sistema garantiza a las CA el *statu quo* que les hubiera correspondido con la aplicación del sistema de financiación anterior, además del importe de los recursos adicionales que corresponden al mismo. La segunda regularización se produjo en la liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 2010, en el año 2012, momento desde el cual se ha dispuesto de información completa sobre los efectos del cambio del sistema de financiación.

3.2. Recursos del sistema y criterios de reparto entre regiones

Los recursos del sistema, que financiarán las necesidades globales de financiación definidas en el apartado anterior son: la capacidad tributaria, la transferencia procedente del FGSPF y el FSG. A ellos habrá que sumar los recursos procedentes de los Fondos de Convergencia.

A) Capacidad tributaria

Se define como el conjunto de los recursos tributarios que corresponden a cada CA en el año base. Está integrada por:

- La recaudación correspondiente a los siguientes tributos: Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP) e Impuesto de Actos Jurídicos Documentados (AJD), Tributos sobre el Juego, tasas afectas a los servicios transferidos, Impuesto sobre la Venta Minoristas de determinados Hidrocarburos (IVMH) y el Impuesto Especial

sobre Electricidad (IEE), conforme a su valor normativo ajustado correspondiente al ejercicio 2007.

- El rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF de los residentes en la CA, correspondiente a una participación autonómica del 50% en el rendimiento del tributo.
- El 50% de la recaudación líquida del IVA.
- El 58% de la recaudación líquida de los IEF: Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto sobre Hidrocarburos, e Impuesto sobre las Labores del Tabaco.
- El 100% de la recaudación líquida por el IEE.

B) Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF)

Se crea para asegurar que cada CA recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales: educación, sanidad y servicios sociales esenciales. Su dotación en el año base se realizara con:

- El 75% de los recursos tributarios normativos correspondientes a las CA, definidos según las reglas descritas en el apartado anterior. Esto significa que las CA conservan el restante 25% de la recaudación normativa de los tributos cedidos y la diferencia que se produzca entre la recaudación real y la normativa de los mismos.
- Las aportaciones adicionales del Estado tal y como exponíamos en el epígrafe anterior.

La participación de cada CA en el FGSPF correspondiente al ejercicio inicial se realiza en función de un indicador sintético de necesidad, denominado población ajustada. Éste se actualiza todos los años, en función de la evolución de las distintas variables que la definen.

C) Participación en el Fondo de Suficiencia Global (FSG)

El FSG correspondiente a cada CA en el año base es la diferencia, positiva o negativa, entre sus necesidades globales de financiación (NGF) en el año base y la suma de su capacidad tributaria (CT) más la transferencia positiva o negativa del FGSPF en dicho año.

3.3. Los fondos de convergencia autonómica

Se dotarán con recursos adicionales del Estado y sus objetivos y criterios de reparto entre las CA beneficiarias de los mismos son los siguientes (Fernández y Delgado, 2010):

A) El Fondo de Competitividad

Su finalidad es reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea *per cápita* entre CA, incentivando la autonomía y capacidad fiscal en todas ellas y desincentivando la competencia fiscal “a la baja”. El Fondo se reparte anualmente entre las CA de régimen común con financiación *per cápita* ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa.

B) El Fondo de Cooperación

Su objetivo es equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia en términos de renta. De tal forma que, aquellas CA de menor riqueza relativa y/o que registren una dinámica poblacional especialmente negativa que pueda “comprometer su desarrollo futuro” serán las beneficiarias de este fondo. Así, se pretende facilitar la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia.

Por tanto, son beneficiarias del mismo aquellas CA de régimen común que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- Que tengan un PIB *per cápita*⁶ inferior al 90% de la media correspondiente a las CA de régimen común.
- Que tengan una densidad de población inferior al 50% de la densidad media correspondiente a las CA de régimen común, ambos datos referidos al último año, que inicialmente era el 2009.
- Que teniendo un crecimiento de población⁷ inferior al 90% de la media correspondiente a las CA de régimen común, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las CA de régimen común.

6 El PIB *per cápita* se mide en términos de la media correspondiente a los últimos tres años, que inicialmente se refería al periodo 2007-2009.

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

Sus recursos se distribuyen en dos subfondos:

- Uno primero, dotado con dos tercios de los recursos totales, que se reparte entre todas las CA beneficiarias, en atención a su población relativa en relación al total de la población de las CA integrantes del fondo, ponderada por la distancia del PIB per cápita de cada CA respecto a la media.
- Uno segundo, con el tercio de los recursos restantes, se distribuye entre las CA que tienen un crecimiento de población inferior al 50% de la media correspondiente a las CA de régimen común. Este subfondo se reparte en atención a la población relativa de cada una de estas CA en relación a la población total de las CA que cumplen la citada condición.

3.4. Reglas de evolución: las garantías de suficiencia dinámica del sistema

Tanto el FSG, como la dotación del Estado al FGSPF y los Fondos de Convergencia, evolucionan en función del crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). Asimismo, la parte del FGSPF integrada por el 75% de los recursos tributarios normativos correspondientes a las CA evoluciona en función del crecimiento que experimenten los mismos. Finalmente, la participación de cada CA en el reparto del FGSPF depende del valor que tenga cada año la población ajustada en función de las variables que la componen. Todo ello plantea pues un escenario de financiación dinámica ciertamente previsible pero no exento de incertidumbre. Además la existencia de estos mecanismos es simultánea en el tiempo con la no participación de las forales en este contexto.

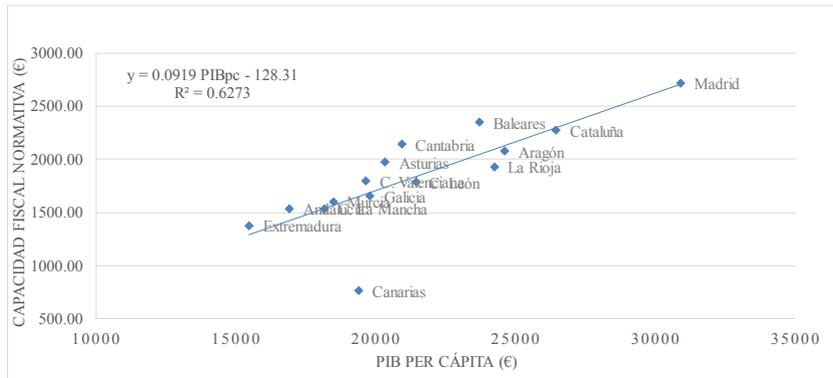
4. PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO DEL MODELO: ESPECIAL REFERENCIA A LA NIVELACIÓN

Los Cuadros 1 a 5 permiten analizar el funcionamiento del sistema actual. Así, en los Cuadros 1 a 3 se presenta los datos más significativos correspondientes a la liquidación del ejercicio 2012. El Cuadro 2 muestra la dinámica de funcionamiento de dicho sistema, en términos de financiación homogénea por habitante ajustado, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la reforma era que “el sistema ha de garantizar que, dentro del marco de suficiencia global, los recursos financieros para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar sirvan para que los citados servicios puedan ser prestados en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, en términos de pobla-

ción ajustada o unidad de necesidad⁸". Para homogeneizar los resultados se restan de la participación en el FSG las cantidades que corresponden a la financiación de competencias singulares de las distintas CA.

El primer componente importante del sistema es la capacidad fiscal, concebida como la recaudación procedente de los tributos cedidos y compartidos con el Estado. Cabe señalar aquí que las diferencias de recursos entre CA son muy elevadas, ya que participando de la misma cesta tributaria, es obvio que la capacidad fiscal de las CA más ricas –Madrid, Baleares o Cataluña– es muy superior que la de otras como Andalucía o Extremadura. Un caso singular es el de la Comunidad de Canarias, ya que el sistema no incluye la recaudación de los tributos que conforma su régimen fiscal especial. Por otra parte, el sistema no captura las diferencias recaudatorias procedentes del mayor o menor esfuerzo fiscal que realizan las CA, ya que los ingresos tributarios se calculan en términos de recaudación normativa (ver Figura 1). De igual forma, la Figura 2 muestra la elasticidad renta. En todo caso, se observa una clara correlación positiva con el PIB regional.

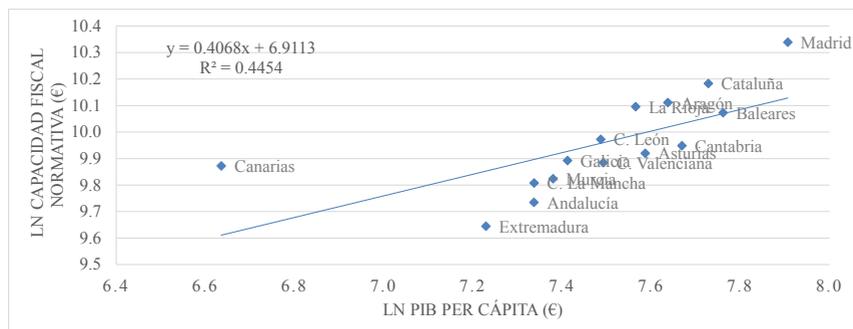
FIGURA 1
CAPACIDAD FISCAL NORMATIVA Y PIB PER CÁPITA. AÑO 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda e Instituto Nacional de Estadística

8 Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, pág. 13.

FIGURA 2
ELASTICIDAD RENTA DE LA CAPACIDAD FISCAL. AÑO 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda e Instituto Nacional de Estadística

Para corregir las diferencias en dicha capacidad fiscal, se aplican los distintos mecanismos de nivelación descritos en los apartados anteriores. En primer lugar, las CA participan del FGSPF, recibiendo la transferencia que les corresponde en función de su población ajustada. Este paso supone nivelar el 75 por 100 de los ingresos tributarios normativos, conservando las CA el 25 por ciento restante. Las CA con mayor capacidad fiscal pierden recursos y se aproximan a la media de financiación, mientras que las que tenían unos ingresos tributarios menores ganan recursos y se aproximan a la media. Sin embargo, el sistema de financiación no termina con este proceso de nivelación, ya que contiene otros fondos a distribuir entre las CA. Así, es necesario sumar los recursos procedentes del FSG, que garantiza a cada CA el *statu quo* (2009), con la parte que le ha correspondido en el reparto de los fondos aportados por el gobierno central. Por último, cada CA recibe los recursos que le corresponden de los Fondos de Convergencia, con lo que se estima la financiación total homogénea por habitante ajustado. Puede así entonces constatarse que la dispersión en los ingresos entre CA experimenta un fuerte incremento, con unas diferencias de recursos que no se corresponden ni con sus necesidades de gasto ni responden tampoco a las diferencias de capacidad fiscal.

Por tanto, sería necesario revisar el diseño de los mecanismos de redistribución de recursos, dado que la nivelación parcial de recursos inducida por el FGSPF queda totalmente distorsionada por el efecto de los restantes fondos que integran el modelo. Los mismos problemas se detectan si la comparación la realizamos en términos de financiación estrictamente *per cápita* (Cuadro 3), a pesar de que la reforma ha supuesto una disminución en la dispersión de recursos entre CA en relación con el sistema anterior (Cuadro 4).

También se constata que el sistema sigue sin cumplir el principio de ordinalidad, al que tanta importancia se concedió en la reforma, ya que la aplicación de los

mecanismos de nivelación continúa reordenando los recursos por habitante de que disponen las CA respecto a su capacidad tributaria. Así, en Hierro et al. (2009 y 2010) se muestra la intensidad de reordenación del sistema con tendencia a la inversión de orden, generando una gran desigualdad. Como puede apreciarse en el Cuadro 5, el sistema resulta especialmente arbitrario, ya que se pueden encontrar todos los supuestos posibles. Regiones con capacidad fiscal superior a la media mantienen, o incluso mejoran sus resultados, después de la nivelación, mientras otras los empeoran. En el otro extremo, CA con capacidad fiscal inferior a la media, continúan por debajo de ésta después de la nivelación, mientras otras mejoran sus resultados.

La disminución de los ingresos tributarios en los años de crisis ha ocasionado una diferencia importante entre los ingresos que las CA esperaban recibir en cada ejercicio con el modelo y los que finalmente les corresponden, a tenor de las liquidaciones definitivas de todos los conceptos que integran el mismo. En este sentido, el trabajo de De la Fuente (2015) muestra la enorme sensibilidad de la evolución de los recursos proporcionados por el sistema de financiación autonómica al ciclo económico. Por su parte, Hierro y Atieza (2015) analizan el efecto estabilizador de la financiación autonómica y muestran que la misma ha tenido un comportamiento anticíclico. Como el sistema se articula a partir de una serie de anticipos a cuenta (García Nuñez, 2011), que se realizaron sin considerar la incidencia de la crisis en las previsiones de recaudación, las CA tuvieron que realizar devoluciones de ingresos y recortar su margen de maniobra sobre sus presupuestos futuros en prácticamente todos los capítulos (especialmente, en el 1 de gastos de personal y 2 de gastos corrientes) y aplazamiento de inversiones. Y es que encontrar las partidas de gasto en las que el ajuste sea menos costoso, social y económicamente no es sencillo ya que existen muchas líneas del presupuesto "intocables" por diversas razones (intereses de la deuda, etc.), de ahí que el margen de maniobra de algunas CA es realmente pequeño, al menos a corto plazo.

Asimismo, por el lado de los ingresos, es necesario reducir el elevado grado de fraude fiscal, además de reorganizar la imposición autonómica pues en un contexto como el actual sería contraproducente subir la presión fiscal significativamente ya que corremos el riesgo de hacer recaer la actividad económica. Igualmente, parte de la recaudación extraordinaria por encima de un nivel normativo (teórico fijado a priori) debería destinarse obligatoriamente a un Fondo de Estabilización regional junto con una especie de "stress-test" para las autonomías como los aplicados a Bancos y Cajas y su Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

CUADRO 2

RECURSOS PROPORCIONADOS POR LOS DISTINTOS COMPONENTES DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN. FINANCIACIÓN NORMATIVA HOMOGÉNEA POR HABITANTE AJUSTADO (EUROS E ÍNDICE SOBRE LA MEDIA = 100)

Comunidad Autónoma	Capacidad fiscal normativa	Índice	25% Cap. fiscal + FGSPF	Índice	25% + FGSPF + FSG competencias homogéneas	Índice	Financiación total homogénea	Índice
Cataluña	2.271,24	119,71	2.143,60	104,56	2.061,18	99,98	2.142,75	99,65
Galicia	1.656,19	87,29	1.989,84	97,06	2.159,85	104,77	2.243,94	104,36
Andalucía	1.536,31	80,97	1.959,86	95,60	2.021,12	98,04	2.081,92	96,82
Asturias	1.971,50	103,91	2.088,66	100,90	2.243,62	108,83	2.328,26	108,28
Cantabria	2.140,70	112,83	2.110,96	102,97	2.648,36	128,47	2.682,32	124,75
La Rioja	1.929,79	101,71	2.058,23	100,40	2.466,47	119,64	2.492,95	115,94
Murcia	1.603,31	84,50	1.976,61	96,41	1.961,51	95,15	2.056,90	95,66
C. Valenciana	1.795,14	94,62	2.024,57	98,75	1.855,26	90,00	2.052,77	95,47
Aragón	2.074,68	109,35	2.094,46	102,16	2.298,62	111,41	2.372,15	110,32
C. La Mancha	1.536,60	80,99	1.959,94	95,60	2.083,61	101,07	2.123,64	98,76
Canarias	761,66	40,14	1.766,20	86,15	1.770,64	85,89	1.859,12	86,46
Extremadura	1.379,23	72,69	1.920,60	93,68	2.306,67	111,89	2.401,36	111,68
Baleares	2.348,01	123,76	2.162,79	105,50	1.714,34	83,16	2.151,78	100,07
Madrid	2.715,48	143,12	2.254,66	109,98	2.128,44	103,25	2.144,09	99,72
C. León	1.784,10	94,03	2.021,81	98,62	2.242,18	108,76	2.322,45	108,01
TOTAL	1.897,30	100,00	2.050,11	100,00	2.061,50	100,00	2.150,20	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

CUADRO 3
RECURSOS PROPORCIONADOS POR LOS DISTINTOS COMPONENTES DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN. FINANCIACIÓN NORMATIVA HOMOGÉNEA POR HABITANTE (EUROS E ÍNDICE SOBRE LA MEDIA = 100)

Comunidad Autónoma	Capacidad fiscal normativa	Índice	25% Cap. fiscal + FGSPF	Índice	25% + FGSPF + FSG competencias homogéneas	Índice	Financiación total homogénea	Índice
Cataluña	2.252,84	118,74	2.126,23	103,71	2.044,49	99,17	2.125,40	98,85
Galicia	1.760,31	92,78	2.114,92	103,16	2.295,63	111,36	2.384,99	110,92
Andalucía	1.503,36	79,24	1.917,83	93,55	1.977,78	95,94	2.037,27	94,75
Asturias	2.049,07	108,00	2.150,05	104,87	2.331,89	113,12	2.419,86	112,54
Cantabria	2.139,31	112,76	2.109,59	102,90	2.646,64	128,38	2.680,57	124,67
La Rioja	1.962,52	103,44	2.093,15	102,10	2.508,30	121,67	2.535,23	117,91
Murcia	1.568,26	82,66	1.933,40	94,31	1.918,63	93,07	2.011,93	93,57
C. Valenciana	1.765,32	93,04	1.990,94	97,11	1.824,44	88,50	2.018,66	93,88
Aragón	2.179,57	114,88	2.200,35	107,33	2.412,73	117,04	2.492,08	115,90
C. La Mancha	1.605,95	84,64	2.048,40	99,92	2.177,65	105,63	2.219,49	103,22
Canarias	790,02	41,64	1.831,97	89,36	1.836,57	89,09	1.928,35	89,68
Extremadura	1.443,96	76,11	2.010,73	98,08	2.414,92	117,14	2.514,06	116,92
Baleares	2.346,57	123,68	2.161,46	105,43	1.713,28	83,11	2.150,45	100,01
Madrid	2.574,10	135,67	2.137,27	104,25	2.017,63	97,87	2.032,46	94,52
C. León	1.911,47	100,75	2.166,16	105,66	2.402,27	116,53	2.488,26	115,72
TOTAL	1.897,30	100,00	2.050,11	100,00	2.061,50	100,00	2.150,20	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

CUADRO 4
RECURSOS PROPORCIONADOS POR EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN LOS EJERCICIOS 2002 A 2012. FINANCIACIÓN NORMATIVA HOMOGÉNEA POR HABITANTE (ÍNDICE SOBRE LA MEDIA = 100)

CA	Recursos modelo 2001-2008												Recursos modelo 2009		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Ingresos tributarios 2008		2009	2010	2011	2012	Ingresos tributarios 2012	
Madrid	87,92	86,68	87,08	87,25	88,61	89,38	93,13	142,84	102,20	94,36	95,44	94,52	135,67		
Baleares	85,54	84,66	84,59	82,41	81,35	78,66	77,39	122,24	99,28	99,82	100,81	100,01	123,68		
Cataluña	96,91	96,08	96,14	95,19	94,37	94,01	96,22	120,65	102,34	98,94	99,39	98,85	118,74		
Aragón	113,32	115,44	114,69	114,77	116,08	115,18	115,33	112,98	110,24	113,37	116,33	115,90	114,88		
La Rioja	118,57	119,42	118,66	116,88	117,36	117,13	117,62	104,25	117,83	122,81	124,37	124,67	112,76		
Cantabria	115,13	116,00	116,11	117,28	116,71	116,97	116,95	103,43	108,81	112,90	112,62	112,54	108,00		
Asturias	111,29	112,90	112,86	113,05	113,34	114,86	116,54	103,31	110,75	117,57	120,68	117,91	103,44		
C. León	115,81	117,74	118,19	118,56	118,68	119,69	119,89	97,18	112,20	117,11	116,30	115,72	100,75		
C. Valenciana	91,68	91,20	91,06	90,92	89,91	88,89	87,45	93,78	92,79	93,52	93,60	93,88	93,04		
Galia	110,83	112,27	113,09	113,88	113,98	115,01	115,38	86,87	107,27	111,57	110,93	110,92	92,78		
C. La Mancha	109,00	109,67	109,04	109,45	109,10	108,57	105,90	80,26	101,56	104,37	103,44	103,22	84,64		
Murcia	92,07	91,67	91,34	91,52	91,42	90,53	89,25	79,64	94,28	83,14	83,12	93,57	82,66		
Andalucía	99,97	100,59	100,75	101,84	101,97	102,06	100,05	78,51	92,30	94,51	93,91	94,75	79,24		
Extremadura	121,27	123,37	123,19	123,86	124,62	126,17	124,48	70,10	111,64	119,36	114,53	116,92	76,11		
Canarias	98,16	97,16	96,07	95,01	95,96	96,63	93,71	44,49	87,27	88,59	88,26	89,68	41,64		
DESVIACIÓN ESTÁNDAR	11,88	12,96	12,95	13,37	13,62	14,33	14,49	24,19	8,87	11,43	11,57	11,30	23,33		
RATIO MÁX/MÍN.	1,42	1,46	1,46	1,50	1,53	1,60	1,61	3,21	1,35	1,39	1,41	1,39	3,26		

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda (2004 a 2010) y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012 a 2015)

CUADRO 5
“EFECTO REORDENACIÓN” INDUCIDO POR EL FUNCIONAMIENTO DE
LOS MECANISMOS DE NIVELACIÓN DEL MODELO. EJERCICIO 2012
(FINANCIACIÓN NORMATIVA HOMOGÉNEA POR HABITANTE EN ÍNDICE
SOBRE LA MEDIA= 100)

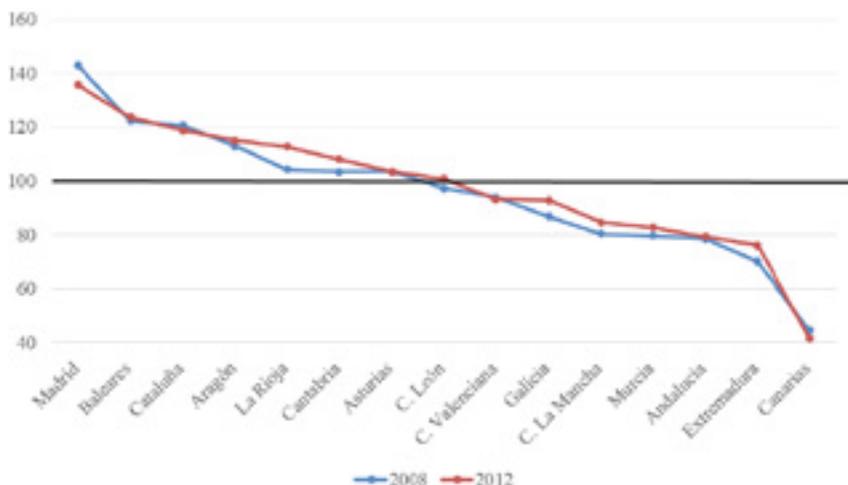
Comunidad Autónoma	Ingresos tributarios	Posición	Financiación normativa homogénea	Posición
Madrid	135,67	1	94,52	12
Baleares	123,68	2	100,01	9
Cataluña	118,74	3	98,85	10
Aragón	114,88	4	115,90	4
Cantabria	112,76	5	124,67	1
Asturias	108,00	6	112,54	6
La Rioja	103,44	7	117,91	2
C. León	100,75	8	115,72	5
C. Valenciana	93,04	9	93,88	13
Galicia	92,78	10	110,92	7
C. La Mancha	84,64	11	103,22	8
Murcia	82,66	12	93,57	14
Andalucía	79,24	13	94,75	11
Extremadura	76,11	14	116,92	3
Canarias	41,64	15	89,68	15

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Por último, en la Figura 3 se compara la financiación normativa por habitante en los ejercicios 2008 y 2012. Puede apreciarse como, si bien las CA mejor (de Madrid a Asturias) y peor financiadas (de Castilla y León a Canarias), continúan siendo las mismas, lo cierto es que se produce una disminución significativa en el indicador de dispersión. Así, la mayor parte de las regiones peor situadas mejoran en este periodo su financiación (salvo la Comunidad Valenciana, que se mantiene prácticamente estable, y Canarias) mientras que regiones como Madrid, Cataluña o la Rioja pierden terreno. No obstante, esta disminución en el grado de dispersión continúa siendo relativamente modesta.

Además, el sistema resulta especialmente arbitrario, si se compara la evolución de regiones que partían de situaciones similares, tal es el caso de La Rioja y Asturias. O el caso de Canarias, que teniendo inicialmente niveles muy inferiores, en el último año del período considerado en este estudio, ha visto cómo empeoraba su situación.

FIGURA 3
**FINANCIACIÓN NORMATIVA HOMOGÉNEA POR HABITANTE
DISTRIBUCIÓN OBSERVADA EN 2008 Y 2012**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda e Instituto Nacional de Estadística

5. CONCLUSIONES

Este trabajo revisa el actual modelo de financiación autonómica ofreciendo una visión general de su funcionamiento y de los efectos de su última reforma.

En síntesis, puede señalarse que la reforma realizada en el año 2009 tuvo dos objetivos fundamentales: garantizar la suficiencia financiera y la igualdad de recursos para la financiación de los servicios públicos básicos. Respecto del primer objetivo, la suficiencia, el modelo proporciona a las regiones unos recursos superiores a los que obtendrían bajo el sistema anterior al incorporar recursos adicionales procedentes del Estado por importe de 11.400 millones de euros. El problema reside en la diferente situación económica en la que se encuentra nuestro país, entre el año base de negociación, 2007, y el año 2009, en el que el acuerdo se puso en práctica, pues es a partir de 2008 cuando comienza a verse el efecto de la crisis económica

en España. Crisis que ha incidido de manera notable en la recaudación tributaria, como pone claramente de manifiesto la evolución de los ITE entre ambos, ejercicios, el 0,5863. (Los recursos proporcionados por el sistema de financiación en 2007 ascendieron a 103.830 millones de euros “-financiación normativa-”, frente a los 82.713 millones de euros que supone la liquidación del sistema 2001 en el año 2009, cantidad que se convierte en el *statu quo* inicial del nuevo sistema de financiación).

En términos de equidad, con el nuevo modelo, si bien disminuye la dispersión de recursos entre CA, tanto si se comparan en términos de habitante ajustado, como si la comparación se realiza en términos *per cápita*, no se ha conseguido resolver los problemas que se atribuían al modelo anterior. La pauta redistributiva provocada por la aplicación del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales se ve desvirtuada cuando se adicionan los recursos procedentes del Fondo de Suficiencia Global y de los Fondos de Convergencia (Vilalta, 2015). Estos mecanismos, FSG y FC, provocan un reparto final de recursos difícil de explicar en términos de equidad y contribuyen a mantener unas diferencias de recursos entre Comunidades que no se corresponden con sus necesidades de gasto. Este resultado se deriva de la cláusula de mantenimiento del *statu quo*, que si bien facilita la negociación política del cambio del sistema, implica consolidar las inequidades de financiación anteriores, y del reparto, con criterios políticos, de los recursos adicionales, con una distribución asimétrica de las ganancias entre CA. Finalmente, es necesario señalar que el actual modelo de financiación no ha resuelto los problemas de falta de ordinalidad de los sistemas anteriores, lo que provoca un importante desorden en la nivelación (Lago y Martínez-Vázquez, 2015).

Por otra parte, en términos de autonomía y corresponsabilidad fiscal, el cambio de modelo supuso avanzar en la primera de las direcciones, ya que ganaron peso los recursos procedentes de la ampliación de la capacidad tributaria frente a las transferencias del Estado. Sin embargo, no se han producido avances en el terreno de la corresponsabilidad fiscal (ni débil ni fuerte), ya que las competencias normativas de las CA en materia de tributos cedidos no experimentaron cambios significativos en relación con el sistema anterior de financiación.

Es de esperar que la reforma futura del sistema solvente y clarifique estos problemas. Sin embargo, la situación económica actual es más desfavorable para alcanzar una solución razonable que la que existía en negociaciones anteriores. También sería importante determinar de qué forma podría reducirse la negociación política y abogar más por la introducción de criterios técnicos. A nuestro juicio, sólo de esta forma podrán evitarse problemas de ordinalidad como los anteriormente enunciados. En relación con este aspecto y tal y como apuntan entre otros autores como Leiceaga y Lago-Peñas (2014), la existencia de una agencia técnica independiente sería fundamental si queremos avanzar en un mejor funcionamiento del sistema, más alejado de criterios políticos.

Y es que dos de los elementos fundamentales de la próxima reforma del sistema de financiación autonómica van a ser tanto la redefinición de las necesidades de gasto como del grado de nivelación que se considera deseable teniendo en cuenta el propio papel estabilizador del sistema como bien se señala en Hierro y Atienza (2015). Así, para garantizar la suficiencia dinámica del sistema, es imprescindible volver a redefinir técnicamente las necesidades de gasto, procediendo a conocer el coste real de las mismas. Esto supone el cuestionamiento de los indicadores tomados para su determinación (incluido el *statu quo*). También es necesario determinar, si la nivelación debe ser total ("*asegurar la igualdad en la provisión de todos los servicios transferidos para un esfuerzo fiscal igual*") o parcial. En última instancia, el nivel mínimo debe consistir en garantizar la nivelación en servicios públicos fundamentales. De cualquier forma, si se pretende que la nivelación sea efectiva en todo el territorio, habría que hacer partícipes a las Forales (País Vasco y Navarra).

BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS, M., BOSCH, N. Y VILALTA, M. (2009): *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*. Generalitat de Catalunya, Departament d' Economia i Finances, Barcelona.
- BORRAZ, S. Y CANTALAPIEDRA, C. (2010): "Aproximaciones al nuevo modelo de financiación autonómica: un marco de incertidumbre", *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1), 31-59.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (CPFF) (2009): *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía*. Madrid, julio de 2009.
- DE LA FUENTE, A. (2009): "Sobre la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación regional: proyecciones para 2009 y algunas reflexiones", *Colección Estudios Económicos FEDEA*, 11-09.
- DE LA FUENTE, A. (2010): "El nuevo sistema de financiación regional: Un análisis crítico y proyecciones para 2009", *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, 195 (4), 123-149.
- DE LA FUENTE, A. (2011): "Una nota sobre la dinámica de la financiación regional", *Investigaciones Regionales*, 19, 155-174.
- De la Fuente, A. (2013): "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2010", *Documentos de Trabajo BBVA Research*, 13/10, Madrid.
- DE LA FUENTE MORENO, A. (2015): "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2012", *Papeles de economía española*, 143, 28-49.
- DE LA FUENTE, A. Y GUDÍN, M. (2007): "La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales", *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, 182 (3), 163-199.
- FERNÁNDEZ, R. Y DELGADO F.J. (2010): "Nuevos fondos de convergencia y nada de compensación interterritorial", *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1), 123-149.
- GARCÍA NOVOA, C. (2006): "El sistema de financiación en la reforma del Estatuto Catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?", *Revista Catalana de Dret Public*, 32, 75-118.
- GARCÍA NÚÑEZ, A. (2011): "El régimen transitorio y los flujos financieros del nuevo sistema de financiación", *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 119-139.
- HIERRO, L. A., ATIENZA, P., Y GÓMEZ-ÁLVAREZ, R. (2009): "Reordenación y financiación autonómica. Una aproximación", *Revista de Estudios Regionales*, 4, 55-71.
- HIERRO, L. A. Y ATIENZA, P. (2015): "El efecto estabilizador de la financiación autonómica", *Revista de Estudios Regionales*, 31, 75-100.
- HIERRO, L.A., ATIENZA, P. Y GÓMEZ-ÁLVAREZ, R. (2010): "La distribución de recursos entre Comunidades Autónomas. Una primera aproximación a los cambios derivados del nuevo modelo de financiación", *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1), 61-75.
- HIERRO, L. A., ATIENZA, P., Y PATIÑO, D. (2010): "El efecto redistributivo de las transferencias en la financiación regional", *Revista de Economía Aplicada*, 18(53), 99-129.
- LAGO, S. Y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ J. (2010): "La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado", *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, 192, 129-151.
- LAGO, S. Y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ J. (2015): "El sistema de financiación autonómica: ¿quo vadis?", *Papeles de economía española*, 143, 2-14.
- LEICEAGA, X. Y PEÑAS, S. L. (2014): "El modelo de financiación autonómica desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos", *Investigaciones Regionales*, 30, 159-196.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2007): "Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las Comunidades Autónomas", en Tornos, J. (ed.): *Informe Comunidades Autónomas 2006*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, págs. 627-641.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2014): "El debate sobre la nivelación en la próxima revisión de la financiación autonómica", *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas*, 8-11.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los Impuestos Cedidos, fondo de Suficiencia y Garantías de Financiación de los servicios de asistencia sanitaria*. Madrid.

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años): Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Madrid.
- MONASTERIO, C. (2010 a): "Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?", *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, 192, 59-103.
- MONASTERIO, C. (2010 b): *El laberinto de la hacienda autonómica*. Cívitas, Madrid.
- PEDRAJA, F. Y CORDERO, J.M. (2010): *La reforma del sistema de financiación en España. Un proceso con Luces y Sombras*. Ponencia presentada en el XXII Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile, 26 a 29 de enero de 2010.
- PEDRAJA, F. Y UTRILLA, A. (2011): "Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica", *Investigaciones Regionales*, 18, 191-218.
- VILALTA, M. (2015): "La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad", *Papeles de Economía Española*, 143, 132-151.
- ZABALZA, A. (2007): "La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña", *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, 181, 119-161.
- ZABALZA, A. Y LÓPEZ LABORDA, J. (2010): "El nuevo sistema de financiación autonómica: Descripción, Estimación Empírica y Evaluación", *Fundación de Cajas de Ahorros*, 530.
- ZUBIRI, I. (2009): "La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: valoración y propuesta de reformas", en Monasterio, C. y Zubiri, I.: *Dos ensayos sobre financiación autonómica*. Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid.