



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Deficiencias del Sistema de Financiación
Autonómica Actual
Simulación de tres modelos alternativos

Weaknesses of the Current System of Regional
Financiation
Simulation of three alternative models

Autor

Alejandro Salcedo Navarro

Director

Julio López Laborda

FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA
Año 2016/2017

INFORMACIÓN

Autor del trabajo: Alejandro Salcedo Navarro

Director del trabajo: Julio López Laborda

Título del trabajo: Deficiencias del Sistema de Financiación Autonómica Actual: Simulación de tres modelos alternativos

RESUMEN

El estudio que se va a exponer a continuación, parte del análisis de una de las subdisciplinas de la propia Hacienda Pública: *El Federalismo Fiscal*. A través de su análisis, se explicará de una forma teórica y práctica los principios que rigen un sistema descentralizado y con ello, nos permitirá comprobar si hoy en día, se cumplen en España. Con el objetivo de evaluar la situación de nuestro país, en el ámbito de la financiación descentralizada, se procederá a evaluar los sistemas de financiación autonómica vigentes; a contrastar con los principios teóricos del Federalismo Fiscal en el sistema de financiación actual, y además, se planteará una serie de modelos opcionales al de hoy en día, para ver las consecuencias que tendrían si se ejerciesen de una forma alternativa.

ABSTRACT

This study is based on an analysis of an economic subfield discipline from the Public Finance: *Fiscal Federalism*. The analysis explains theoretically and practically, the principles that rule an entirely decentralized system; letting us check if these principles are implemented nowadays in Spain. My aim is to evaluate the situation of our country in the frame of a decentralized system financing. The procedure that is going to be used is: (1) to evaluate the current autonomic financing systems; (2) to contrast the theoretical principles of Fiscal Federalism with the present financing system, and (3) to suggest some alternative models, in order to check their consequences in case they were applied.

ÍNDICE

1- INTRODUCCIÓN	6
2- DESARROLLO	8
2.1.- TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL	8
2.1.1.- Principios de un modelo de financiación descentralizado	8
2.1.1.1.- Autonomía financiera	8
2.1.1.2.- Equidad Vertical.....	9
2.1.1.3.- Equidad Horizontal	10
2.1.2.- Tipología de la Financiación Territorial	11
2.1.2.1.- Conceptos de ingresos transferidos y argumentos a favor de ellos.....	11
2.1.2.2.- Argumentos a favor de una financiación basada en impuestos propios	13
2.1.3.- Mecanismos de Nivelación	13
2.1.3.1.- Cálculo de las Necesidades de Gasto	14
2.1.3.2.- Cuantificación de la recaudación normativa y de las transferencias de nivelación	15
2.2.- EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: LOS MODELOS DE 2001 Y 2009.....	17
2.2.1.- Antecedentes del Modelo de Financiación Actual.....	17
2.2.1.1.- Proceso de financiación regional tras la descentralización territorial ...	17
2.2.1.2.- Características del Modelo de Financiación de 2001 de las CCAA de régimen común	18
2.2.1.4.- Problemas del Modelo de 2001 y planteamiento de futuros objetivos a cumplir.....	19
2.2.2.- Modelo de Financiación Actual del 2009	21
2.2.2.1.- Estructura del Modelo de 2009 de Financiación Autonómica de régimen común	21

2.2.2.2.- Características del Modelo de Financiación de las dos CCAA de régimen foral.....	25
2.3.- EVALUACIÓN DEL MODELO DE 2009.....	27
2.3.1.- Financiación Total y Capacidad Fiscal por habitante ajustado tras el proceso de nivelación parcial.....	27
2.3.2.- Evolución desde 2009 a 2013 de la Capacidad Fiscal y Financiación Total por habitante ajustado.....	28
Gráfico nº II.....	29
Gráfico nº III	30
2.3.3.- Comparación de los Modelos de 2001 y 2009.....	31
2.3.4.- Reforma del Sistema de Nivelación: Simulación de tres alternativas	33
2.3.4.1.- Sistema Foral.....	34
2.3.4.2.- Nivelación Plena aplicando a todos los servicios el Método de los Servicios Públicos Fundamentales	35
2.3.4.3.- Nivelación Parcial sólo para los Servicios Públicos Fundamentales	36
2.3.5.- Valoración de los modelos de acuerdo con los principios del federalismo fiscal	39
3- CONCLUSIONES	43
BIBLIOGRAFÍA	45
ANEXOS	47
ANEXO I –EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE FINANCIACIÓN DEFINITIVA EFECTIVA CON POBLACIÓN AJUSTADA PARA I.BALEARES Y ANDALUCÍA.....	47
ANEXO II – CÁLCULO DEL CUPO PARA CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA	48
ANEXO II – CÁLCULO DEL CUPO PARA CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA	49
ANEXO II – CÁLCULO DEL ÍNDICE DE FINANCIACIÓN POR POBLACIÓN AJUSTADA PARA EL SISTEMA FORAL	50

ANEXO III – CÁLCULO DEL ÍNDICE DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN PLENA APLICANDO A TODOS LOS SERVICIOS EL MÉTODO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES	51
ANEXO IV – CÁLCULO DEL ÍNDICE DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN PARCIAL SÓLO PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES	52

1- INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este estudio es analizar detalladamente el sistema de financiación autonómica de hoy en día. Siendo actualmente, uno de los principales debates económicos y políticos entre las comunidades autónomas y el propio Estado. Ya que cada vez más, las propias autonomías exigen una mayor autonomía y una mayor responsabilidad fiscal de sus propios recursos. Por ello, veremos los distintos sistemas de financiación vigentes actualmente y a su vez, nos permitirá este estudio, compararlo con la propia evolución que ha tenido el sistema de financiación autonómica desde el inicio del proceso de descentralización de un estado propiamente central, a un estado federalizado.

Desarrollaré en primer lugar, los principios teóricos que rigen un sistema totalmente descentralizado, debido a que tras su explicación, nos va a permitir asimilar una serie de conceptos teóricos, que más tarde, nos servirán para ponerlos en relación con la parte práctica del sistema de financiación actual.

Después de ello, se tratará de explicar exhaustivamente de forma teórica, el funcionamiento de los sistemas de financiación autonómica vigentes actualmente, y con ello, se podrá establecer una comparación directa con el modelo que imperaba anteriormente al actual. Al revisar no solamente el sistema de financiación autonómica común, sino también al analizar el sistema foral, se podrá afirmar si estas dos CCAA que se rigen por este sistema, tienen una serie de privilegios económicos y tributarios frente al resto de CCAA, que siguen el sistema común.

Por último, tras ver la parte teórica y la evolución de los sistemas de financiación, incluido el de vigente actualmente, me centraré principalmente en si hay una nivelación total entre las CCAA del ámbito nacional, tras ejercer los mecanismos propios de un sistema descentralizado. Además de ello, dentro de esta parte práctica, se tratará de contrastar la situación de ciertas CCAA específicas, de las cuales, nos pueden servir para ver si se cumplen los mecanismos de corrección de los costes diferenciales en la prestación de ciertos servicios públicos.

Además de ello, se va a tratar de justificar los razonamientos establecidos por Cataluña, para llevar a cabo un sistema de financiación equiparable al foral y/o totalmente independiente, frente a la Comunidad de Madrid, una autonomía que tiene prácticamente las mismas características en su estructura de financiación, y consecuencias, tras el proceso de nivelación llevado a cabo hoy en día.

Y ya para dar por concluido este estudio, se plantearán tres modelos alternativos de financiación autonómica. Con su análisis analítico y gráfico, se podrá establecer una serie de consecuencias y de características para cada modelo y a su vez, nos permitirá ver el análisis de la comparativa entre ellos. Por otra parte, también relacionaré cada modelo planteado con los principios del Federalismo Fiscal, explicados de forma teórica en el primer apartado del trabajo, ya que así, se podrá concluir qué modelos se asemejan más a cada uno y si cada uno los cumple en su totalidad.

2- DESARROLLO

2.1.- TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL

2.1.1.- Principios de un modelo de financiación descentralizado

España pasó de ser un Estado unitario, durante los años previos a la democracia, a un Estado regional democrático y apoyado principalmente en el proceso de descentralización territorial. Hoy en día, es considerado como un Estado federal casi ya consolidado.

La soberanía reside en los ciudadanos, teniendo la potestad de poder elegir a sus representantes políticos, desde el ámbito municipal, provincial, autonómico y nacional. Y a su vez, las instituciones políticas, económicas y sociales están a disposición de la ciudadanía, a un nivel cada vez más próximo a ella. Tratando de satisfacer sus necesidades de una forma eficiente y equitativa.

Por ello, va a ser de gran utilidad el desarrollo de las cuestiones teóricas, de las cuales se justifica un Estado federal. Plasmándose de una forma hipotética, en una serie de principios propios de un modelo subcentral.

2.1.1.1.- Autonomía financiera

Cuando hablamos de autonomía en federalismo fiscal, nos referimos a la capacidad que tiene un determinado nivel subcentral de gobierno para decidir cómo llevar a cabo el proceso de recaudación tributaria y de prestación de sus servicios a sus ciudadanos. Por ello, habrá que hacer una distinción clara entre dos perspectivas.

Una de ellas será cómo emplear los recursos económicos para satisfacer las necesidades de gasto de sus ciudadanos. Y la otra será cómo obtener esas provisiones de la forma más autónoma posible. A través de los mecanismos de ingresos propios e ingresos transferidos. Una serie de criterios de carácter fiscal nos determinarán si se trata de un tipo de ingresos u otros:

- Para saber si se trata de ingresos propios habrá que fijarse en si la propia administración tiene capacidad normativa para decidir el tipo impositivo de sus impuestos.

- En cambio, también se llevarán a cabo una serie de ingresos transferidos como podrían ser las transferencias otorgadas por parte del Estado a los gobiernos subcentrales, siendo condicionales e incondicionales, y las participaciones impositivas. La característica común para todas ellas es que la región subcentral no tiene una capacidad normativa.

2.1.1.2- Equidad Vertical

Según los razonamientos teóricos de Castells (1988), se trata de un problema de desequilibrio fiscal causado por la disparidad entre el cociente del conjunto de ingresos y necesidades de gasto para todos los niveles de gobierno subcentrales, en comparativa con los recursos del propio gobierno central.

Para acabar con estos problemas de desequilibrio entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de la administración, se propone una serie de soluciones:

- Crear nuevos tributos a nivel local y regional, cuyo gobierno subcentral, tenga capacidad normativa sobre el tipo impositivo. Con esta medida, facilitamos ampliar la cartera fiscal de la región, proporcionándole más recursos económicos. Pero tendrán que ser impuestos que sean útiles y que no generen distorsiones en la eficiencia de los agentes económicos.

- Aumentar la propia presión fiscal de la jurisdicción descentralizada. Ya que ante subidas en los tipos impositivos, ayudará a financiar la provisión de los servicios en la zona. Y además, nos servirá de herramienta de control, para conocer el nivel de suministro que requiere el territorio en las necesidades de gasto de su ciudadanía, en relación a su renta, consumo, niveles de contaminación, residuos generados etc.

- Además de financiarse con recursos propios, el gobierno subcentral necesitará complementar estos ingresos tributarios con una serie de transferencias del nivel central. Esta decisión permitirá converger en materia de equidad interterritorial.

2.1.1.3- Equidad Horizontal

Consiste en otro tipo de problema de insuficiencia fiscal, entre las unidades jurisdiccionales de un mismo nivel subcentral de gobierno, causado por una serie de disparidades entre los distintos niveles subcentrales. Estas distinciones podrían ser por ejemplo:

- Diferencias en las capacidades fiscales de los distintos niveles administrativos.
- Desiguales costes per cápita en la provisión de los servicios públicos de la zona.
- Distintas necesidades de gasto, en comparativa entre una jurisdicción y otra, en términos poblacionales.

A causa de estos inconvenientes, la teoría del federalismo fiscal tratará de evitar que haya una diferencia clara de recursos entre unos niveles de gobierno y otros. Además de que no haya desigualdad de recursos entre los propios niveles subcentrales de gobierno. Mediante el planteamiento de un sistema cuantificable, con variables cualitativas y cuantitativas, como las necesidades de gasto y la propia capacidad tributaria, nos conducirá a un modelo interterritorial equitativo.

El proceso de nivelación será ejercido por la propia hacienda central. Ya que tiene capacidad normativa y recaudatoria superior al resto de niveles. Y por tanto garantiza de este modo, que los intereses nacionales sean defendidos en su totalidad por el Estado.

Por otra parte, se ha de incidir que los propios niveles de gobierno se tendrán que implicar más, en relación a la capacidad de generar ingresos que tengan. Por ello, el nivel central deberá otorgar una serie de transferencias a los demás niveles de gobierno descentralizados, financiado por una serie de impuestos potestad del Estado. Y de forma complementaria, todas las CCAA deberán participar en igual medida en un fondo de participación interterritorial, para facilitar la igualdad a nivel horizontal, entre las diferentes regiones autonómicas.

Sin embargo, aquellas haciendas subcentrales que tengan una mayor capacidad fiscal dependerán de una forma más directa de métodos de financiación propios. Y en consecuencia, en menor cuantía de transferencias de nivelación.

2.1.2.- Tipología de la Financiación Territorial

Además de la clasificación estructural de un modelo descentralizado, en base a la equidad vertical y horizontal, podemos desarrollar dos razonamientos clarificadores, según la vía de financiación propia o transferida.

2.1.2.1.- Conceptos de ingresos transferidos y argumentos a favor de ellos

El mecanismo de financiación con base en transferencias consiste en que se lleva a cabo un traspaso de recursos de un nivel de gobierno a otro, cuyo proceso es común, desde un organismo donante de nivel superior, a uno beneficiario de capacidad inferior.

De tal forma, podremos distinguir tres tipos de ingresos transferidos:

- **Participaciones Impositivas:** Se trata de la participación en el rendimiento de determinados tributos centrales y se pueden clasificar en atribución directa o indirecta.
 - Atribución Directa: En el que se le otorga a cada región el rendimiento económico del impuesto que ha soportado directamente. También es denominado como “tax-sharing”.
 - Atribución Indirecta: En el que se asigna a cada región el rendimiento económico del impuesto no según lo soportado, sino según otro tipo de criterios (densidad de población, insularidad, niveles de consumo). También denominado como “revenue-sharing”.Entran en la clasificación de ingresos transferidos ya que no son recursos obtenidos como tal por la propia administración subcentral, sino que reciben una partición de la recaudación impositiva de ciertos tributos centrales.

- **Transferencias Condicionales:** Será aquella tipología de transferencias en el que a la jurisdicción beneficiaria se le especifica el uso concreto que se le debe dar. En esta tipología de transferencias podríamos aportar dos tipos más, como serían las no compensatorias y las compensatorias. Pero su explicación la voy a justificar mediante un ejemplo clarificador.

Partimos del caso de la construcción de un proyecto urbanístico en una región subcentral, en el que el gobierno central va a transferir una determinada cantidad a la región, a condición de ser invertida en el proyecto.

Por ello, se va a comprometer a aportar la mitad de la cuantía total de la construcción de la obra. Y la otra mitad será aportada por la región.

De esta forma, indicaríamos que se trata de una transferencia condicional compensatoria.

En cambio, si esta transferencia fuera otorgada por el gobierno para la financiación en su totalidad del proyecto urbanístico, hablaríamos de una transferencia condicional no compensatoria.

- **Transferencias Incondicionales:** Siendo aquellas en las que a la jurisdicción beneficiaria no se le concreta el uso que le debe de dar a los recursos recibidos.

Es habitual, en la práctica, que el Gobierno Central lleve a cabo dos tipos de transferencias distintas entre sí. Estas transferencias serían las propias de nivelación y las de desarrollo territorial, para favorecer la convergencia interterritorial de la nación. El mecanismo ejercido hoy en nuestro país es realizar un procedimiento de nivelación de servicios entre las distintas autonomías. En cambio, en Australia, el cálculo de la cuantía de las transferencias de nivelación, permite una mayor eficiencia en la retribución de los fondos territoriales. Un método al que debe encaminarse nuestro país.

Como conclusión, al método singular de financiación vía transferencias, únicamente podemos justificarlo según los razonamientos teóricos usados por Castells (1988), desde el punto de vista del “control tributario central”, en el que el Gobierno tiene los medios de dirección en la recaudación y a su vez lleva a cabo el reparto de recursos mediante transferencias. Provocando un mayor control de la utilización de los medios económicos y el ahorro de una serie de costes innecesarios.

Pero sería un modelo altamente centralista, ya que las haciendas subcentrales, necesitarían la financiación complementaria de sus recursos propios. Si sólo se financiaran mediante ingresos transferidos, no permitiría a la región subcentral decidir en cómo distribuir el conjunto de ingresos para satisfacer las necesidades de su ciudadanía. Y por tanto, el método que más permite cumplir el principio de autonomía es el de financiación por ingresos propios.

2.1.2.2.- Argumentos a favor de una financiación basada en impuestos propios

El razonamiento que va a ser explicado a continuación, es el más indicado para establecer un modelo propiamente descentralizado, en el que la propia capacidad tributaria reside en el ámbito local y regional.

Por tanto, un control más próximo permitiría ejercer una correspondencia más eficiente, entre los ingresos y gastos propios. Un modelo que gira en torno al principio de eficiencia, en el que los propios individuos de una sociedad únicamente pagarían por los servicios demandados, igualándose así el beneficio que les genera y su propio coste. Destacando que aquellos que tuvieran una mayor demanda, su coste sería mayor, a través del incremento de la presión fiscal.

Por otra parte, he de resaltar que, si lleváramos a cabo una financiación vía únicamente transferencias, podría dar lugar a una cierta “ilusión financiera”, un concepto normalmente usado en el ámbito de la Hacienda Pública. Consiste en que, si una administración se financia vía transferencias de un órgano superior, aquel no razonaría el verdadero coste que le supone la provisión de un servicio público determinado, incrementando así su utilización. Por tanto, es razonable que no ocurriría este proceso si se racionalizara este suministro público, limitándolo al pago de impuestos propios.

En conclusión, si queremos garantizar la eficiencia y la equidad horizontal, deberá utilizarse el método de financiación por medio de ingresos propios. Pero este proceso, deberá complementarse con un método de transferencias del nivel central al regional y entre las propias regiones, dando lugar a una nivelación plena entre los territorios. No únicamente habrá que otorgar transferencias de desarrollo territorial para favorecer en la convergencia interterritorial, sino lo que es principal, es conseguir un procedimiento de transferencias que dé lugar a una nivelación plena y por tanto, igualdad de recursos por unidad de necesidad entre las distintas regiones de un país descentralizado.

2.1.3.- Mecanismos de Nivelación

El cálculo de los mecanismos de nivelación se basa en las necesidades de gasto y la cuantificación de la recaudación normativa. Estos conceptos nos permitirán establecer una determinada asignación de transferencias para llevar a cabo el proceso de nivelación.

Pero en primer lugar, vamos a partir de dos medidas de nivelación por parte de la hacienda central, alternativas entre ellas. De las cuales, se establece la cuantía a nivelar:

- 1) El primer método consistiría en igualar los recursos per cápita de las regiones subcentrales, así permitiríamos que las distinciones entre las capacidades fiscales desaparecieran. Método de nivelación parcial utilizado en países como Alemania por ejemplo.
- 2) Y el segundo método, sería mucho más laborioso, pero a su vez mucho más equitativo. Fundamentándose en el cálculo del coste per cápita de la prestación de los servicios. En el que una vez calculados, podríamos nivelar, para evitar las disparidades territoriales en la asignación. Método de nivelación plena presente en Australia.

Una vez establecido el marco de la cuantía de las nivelaciones, vamos a pasar a explicar detalladamente los elementos que componen el cómputo de los mecanismos de nivelación, basándome en Sevilla Segura (2013).

2.1.3.1.- Cálculo de las Necesidades de Gasto

Según De la Fuente (2015), “las necesidades de gasto se calculan utilizando una fórmula relativamente sencilla en la que entran los factores demográficos y geográficos con una mayor incidencia sobre la demanda de los principales servicios públicos gestionados por las autonomías y sobre sus costes unitarios de provisión. El sistema no pretende cuantificar lo que costaría en términos absolutos prestar todos los servicios de titularidad autonómica al nivel que sería óptimo en algún sentido, pero sí intenta ofrecer una pauta de reparto igualitario que asegure que las necesidades de todas las comunidades quedan cubiertas en aproximadamente la misma proporción”.

Desde el punto de vista de la equidad, vamos a partir de la premisa de que todos los habitantes de una región van a tener las mismas necesidades de gasto. Y cuya variable determinista es el volumen total de población que la forma.

En cuanto a la educación obligatoria y en la sanidad por ejemplo, sí que habría variables diferenciales en su cálculo, ya que no todas las regiones van a tener las mismas necesidades de gasto, en cuanto a este servicio.

Por ello, el método más correcto sería el del cálculo del “coste estándar usuario”, ya que así podríamos agruparlos en niveles de distinción bastantes amplios y uniformar el nivel de provisión. La variable que mejor nos permite homogeneizar sería la edad, de esta forma podríamos establecer un consumo medio de cada región en niveles de sanidad.

2.1.3.2.- Cuantificación de la recaudación normativa y de las transferencias de nivelación

Dentro de un mecanismo de transferencias de nivelación, es primordial la determinación de la capacidad recaudatoria (T_i^*) de las distintas regiones subcentrales, debido a que en España existen claras diferencias entre unas CCAA y otras, en sus capacidades recaudativas. La capacidad tributaria vendrá a ser la recaudación normativa de los tributos cedidos, siendo la recaudación que podría percibir una CA, si todas hiciesen el mismo esfuerzo fiscal.

Si una región tiene una capacidad tributaria (T_i^*) mayor que el resto de territorios, dependería en menor medida de las transferencias de nivelación (S_i^*) por parte del Estado y de nivelación interterritorial.

A su vez, dentro de este marco teórico, nos fundamentamos en otra fórmula obvia, pero a su vez de gran utilidad:

$\sum S_i^*$: *Total de transferencias de nivelación recibidas.*

$\sum T_i^* + \sum S_i^* = \sum G^o_i \leftrightarrow \sum T_i^*$: *Capacidad recaudatoria en su totalidad.*

$\sum G^o_i$: *Total de gasto que van a ejercer las unidades territoriales. Por lo tanto, si lo dividimos por el número total de habitantes obtendríamos el valor de g^o_i .*

La función principal que tiene el nivel central será regular $\sum S_i^*$, para exigir un determinado esfuerzo fiscal a las regiones, garantizar la prestación igualitaria de servicios generales y propiciar la desaparición de ciertos costes diferenciales en dichos servicios.

En España, hoy en día, sí que se cumplen estas igualdades al igual que en otros países como Suiza y/o provincias canadienses. Sin embargo, estos países junto al nuestro, se ejerce un método de nivelación parcial y no total por la no precisión de mecanismos correctos en la distribución de los recursos a nivelar.

Por lo tanto, el problema no estaría en el cálculo de las necesidades de gasto que ya es correcto, sino que erradicaría en el procedimiento seguido para nivelar y repartir de una forma igualitaria los recursos que cuenta cada CA.

A su vez, cabría destacar que este modelo tiene en cuenta los costes per cápita y el número de habitantes en sus demandas de servicios, siendo aplicado hoy en día por países como Suiza pero en mayor medida en Australia. Este último país tiene incluso una comisión especializada totalmente independiente, denominada “*Commonwealth Grants Commission*”, encargada del cálculo de las necesidades de gasto y de los costes per cápita que tiene cada estado federal, para el posterior reparto de fondos y garantizar así una capacidad de gasto igual en la provisión de determinados servicios públicos.

A su vez, también desempeña la función de establecer un determinado volumen de recursos para cada estado, en materia de inversiones de infraestructuras, para que cada Estado federado cuente con la misma eficiencia en sus obras públicas.

De manera conclusiva, se podría determinar que España es ya casi un modelo federal, debido a que cada vez tienen más autonomía financiera las propias CCAA, reflejándose en los traspasos de tributos y otros recursos económicos que ha llevado a cabo el Estado durante los últimos años. Por ejemplo, podríamos mencionar la participación en el rendimiento por parte de las CCAA en ciertos tributos estatales, como sería el IVA y a su vez, el traspaso a tributos propios del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas y Actos Jurídicos Documentados, entre otros.

Sin embargo, todavía falta llevar a cabo una nivelación total entre el Estado y las distintas CCAA ya que como trataré de justificar en apartados siguientes, España no sigue un método de nivelación total y hay algunas CCAA como Cataluña que cada vez están exigiendo más autonomía en el suministro de sus recursos y no depender tanto de los mecanismos de nivelación ejercidos de manera común entre el resto de CCAA. Sin duda, la creación de un Organismo Independiente del poder de la Cámara de Diputados y del Senado, nos ofrecería una mayor eficiencia en la asignación de presupuestos y en el cálculo real de las necesidades per cápita que tienen las distintas regiones. Así se realizaría estimaciones muy detalladas de los costes medios de los distintos servicios públicos en cada CA.

2.2.- EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: LOS MODELOS DE 2001 Y 2009

2.2.1.- Antecedentes del Modelo de Financiación Actual

2.2.1.1.- Proceso de financiación regional tras la descentralización territorial

Tras el proceso de descentralización de competencias, a favor de las CCAA, se determinó un mecanismo de nivelación, que garantizara la prestación de los servicios autonómicos en su totalidad. Siendo establecido en la Ley Orgánica 8/1980 de financiación de las Comunidades Autónomas cuya última revisión vigente, fue desde el 14 de Junio del 2015 y además de una forma complementaria, se procedió a la redacción de las competencias de cada autonomía en su Estatuto de Autonomía.

Este mecanismo de nivelación consistía en el cálculo del coste efectivo neto¹ de las competencias que cada jurisdicción había asumido. Y cuya cuantía era financiada a través de una serie de transferencias incondicionales por parte del Estado a las regiones.

Con este mecanismo de nivelación, el Estado se aseguraba que cada CA cumpliera con la prestación en el mismo nivel que anteriormente llevaba a cabo el propio Estado. Pero no garantizaba que cada CA lo hiciese al mismo nivel que el resto de las comunidades de régimen común.

Además, ese modelo no cumplía ni el principio de responsabilidad fiscal² ni el de autonomía financiera en la prestación de bienes y servicios no centrales. Ya que la capacidad normativa de las jurisdicciones regionales en decidir la composición de sus ingresos para la provisión de dichos servicios era nula.

Por tanto, rápidamente se abrió un debate económico y político en la modificación de este sistema, propio de una transición prematura, de un modelo de financiación centralista a uno descentralizado.

¹ Concepto hacendístico utilizado para el cálculo del gasto que va a ejercer una administración determinada en la prestación de un servicio público a la ciudadanía. Y cuya cuantificación le servirá a la administración central para ejercer sus mecanismos de nivelación, tendiendo a la igualdad de oferta de recursos entre los distintos territorios.

² Término fiscal utilizado para referirse a que si una CA quiere incrementar el gasto marginal a favor de sus ciudadanos, ésta misma, tendría que incrementar los tipos impositivos marginales en la misma cuantía en aquellos impuestos que tuviese capacidad normativa.

Las necesidades de gasto empezaron a calcularse a partir de indicadores como (población, superficie, dispersión e insularidad de cada CA y población protegida y mayor de 65 años). Con la introducción de estas nuevas variables, a la hora de la cuantificación de las necesidades de gasto de cada región, se asegura una mayor exactitud en el cálculo de las necesidades de gasto en la prestación de los servicios regionales.

En 1997, daría lugar el proceso de traspaso en las competencias normativas de ciertos tributos cedidos a las jurisdicciones subcentrales, cuya catalogación anterior, era únicamente considerada como participaciones “tax sharing”.

A continuación, voy a explicar la evolución de los Modelos de Financiación aplicados recientemente, el de 2001, el sistema foral y el de 2009. Todo ello estará justificado en base a los razonamientos de López Laborda (2006,2010).

2.2.1.2.- Características del Modelo de Financiación de 2001 de las CCAA de régimen común

En primer lugar, se determinaba la recaudación normativa de los tributos cedidos, siendo la recaudación que podría percibir una CA, si todas hacían el mismo esfuerzo fiscal.

Y a su vez, de acuerdo con la LOFCA, se cuantificaba las necesidades de gasto para el año base (siendo el año anterior al de vigencia del sistema) y en esta cuantificación se basaba el sistema para asignar recursos en función de unas características específicas de la región. Cabe destacar que se llevaría a cabo una transferencia por parte del Fondo de Suficiencia, de la cual tenía en consideración las necesidades de gasto de cada región i y los tributos cedidos y tasas afectas en el año base 0.

Por tanto, ante las diferencias entre unas regiones y otras, se otorgaba una transferencia incondicional por parte del Fondo de Suficiencia, cuya cuantía podía ser positiva si las CCAA no contaban con los suficientes recursos económicos para cubrir sus necesidades de gasto y negativa si era el caso contrario.

$$FS_{i0} = NG_{i0} - TC^*_{i0} >/< 0$$

Por ejemplo, las dos CCAA que históricamente han recibido una transferencia negativa por parte del Fondo de Suficiencia han sido la Comunidad de Madrid y Las Islas

Baleares, ya que cuentan con un conjunto de recursos económicos por encima de sus propias necesidades de gasto. Teniendo una relación directa con el alto PIB per cápita de su población, siendo esta relación negativa, frente a la transferencia del Fondo de Suficiencia.

Una vez calculado el importe de la transferencia en el año base, en el periodo t se actualizaba mediante la tasa de crecimiento de los tributos del Estado (ITE).

$$FS_{it} = FS_{i0} * (ITE_t / ITE_0)$$

Y como conclusión, los ingresos reales percibidos por las CCAA de régimen común eran el resultado de la transferencia del Fondo de Suficiencia y la recaudación real.

$$R_{it} = FS_{it} + TC_{it} = FS_{i0} * (ITE_t / ITE_0) + TC_{it}$$

Finalmente, tras estructurar un mecanismo de nivelación para todas las CCAA de régimen común, se establecía un condicionante a las jurisdicciones subcentrales: Si éstas mismas querían cubrir un nivel de gasto por encima del común, deberían de financiarlo a través de sus ingresos propios.

Además el Estado, con el propósito de favorecer la convergencia en el desarrollo regional económico, otorgó una serie de transferencias condicionales y en mayor medida por parte de la UE, a través del FEDER³ “Fondo Europeo de Desarrollo Regional”. Este instrumento marcaría un antes y un después en el desarrollo económico de nuestro país respecto al resto de países de la UE.

2.2.1.4.- Problemas del Modelo de 2001 y planteamiento de futuros objetivos a cumplir

En este apartado, una vez visto la estructura del sistema de financiación autonómica del Modelo del 2001, voy a plantear una serie de problemas desencadenados de este método de nivelación y una serie de objetivos que se trataron de solucionar con la nueva reforma del Modelo de 2009 de financiación autonómica.

³ “En el caso español el abanico de proyecto que financia el FEDER es muy amplio. Va de grandes infraestructuras a actuaciones menores. El tramo de AVE Antequera-Granada (405 millones de euros), la ronda oeste de circunvalación de Málaga (395 millones), el tramo de la A-8 entre Lorenzá y Vilamar en Lugo (30 millones), la depuradora en zona fronteriza de Cáceres con Portugal (25 millones), la desaladora de Oropesa del Mar (22 millones), el centro de interpretación del Parque Nacional Illas Atlánticas de Galicia (1,1 millones), arreglo de caminos en Castilla La Mancha (65 mil euros), son algunos ejemplos de los proyectos locales en los que se gastó este fondo en España para el periodo 2007-2013”.
Fernández (2014)

Pero, como veremos más adelante, algunos de ellos sí que se solucionaron con la reforma del Modelo de 2009, pero otros todavía están pendientes a solucionar.

En primer lugar, me gustaría evaluar si se cumple el proceso de nivelación y si éste es parcial o total, además si después de todo el procedimiento seguido se garantiza el principio de ordinalidad.

Desde el punto de vista de la cuantificación de las necesidades de gasto, se podría extraer dos problemas principales. Uno de ellos sería que se ejerció una nivelación por parte de la transferencia del Fondo de Suficiencia para cubrir las disparidades entre la diferencia de las necesidades de gasto y los tributos cedidos. Pero estaban altamente condicionados a una negociación política previa, más que a una solución de cuestión de nivelación en la asignación de recursos. Y por otro lado, no se aseguró que se estuviera calculando correctamente las necesidades de gasto en la prestación de los servicios asumidos por las CCAA. Ya que se tendrían que haber encaminado, en la cuantificación real de los niveles de prestación, en base a unas variables de demanda por parte de un Organismo Independiente, como en el caso de Australia, por ejemplo.

En conclusión, se podría afirmar que sí que se intentó seguir una nivelación, pero que ésta era una nivelación parcial ya que no se calculaban correctamente las necesidades de gasto en la prestación de servicios asumidos por las CCAA y por otro lado, no se podría llegar a una nivelación plena a través de una transferencia incondicional.

A su vez, con el sistema vigente desde 2001, no asegura que si dos CCAA exigen la misma carga fiscal en los tributos cedidos, puedan garantizar el mismo nivel de prestación en los bienes y servicios regionales.

Como es lógico por último, si el Modelo de Financiación Autónoma para el régimen común giraba en torno a la transferencia incondicional por parte del Fondo de Suficiencia, daba lugar a un gasto no eficiente por parte de las CCAA que la recibían, ya que no se exigía la finalidad económica al cual dedicarla.

2.2.2.- Modelo de Financiación Actual del 2009

2.2.2.1.- Estructura del Modelo de 2009 de Financiación Autonómica de régimen común

Una vez expuestos los problemas que eran comunes en los modelos de financiaciones autonómicas anteriores al vigente hoy en día, voy a explicar, a continuación, los cambios que hubo en la estructura de financiación desde 2009, y cuyo contenido está en el ojo del debate económico de nuestros días.

Al explicar teóricamente todo el procedimiento de financiación que se lleva a cabo a través de este modelo, nos permitirá asimilar los conceptos y razonamientos para concluir si hoy en día se sigue un mecanismo de nivelación plena, y por otro parte, si se cumplen los principios del federalismo fiscal, pero eso se demostrará en la parte del final del trabajo. El modelo de financiación del 2009 se ajustará cada 5 años. Partiendo de un “año base” para el recálculo anual de las necesidades de gasto.

Por otra parte, como el Estado va a querer la igualdad de oferta de recursos entre los distintos territorios autonómicos, la cuantificación de las necesidades de gasto de cada CA, le servirá para aplicar los mecanismos de nivelación, entre cada una de ellas.

El sistema va a garantizar el cálculo mediante una fórmula para determinar cuáles son las necesidades de gasto que tiene la ciudadanía para cada territorio. No va a ser posible la cuantificación en términos absolutos, pero sí a través de una serie de criterios de reparto que asegure que son cubiertas de una forma proporcional. Estos criterios de reparto están regulados a través del *Artículo 9 de la LOFCA*⁴. Además habría que destacar, que las necesidades de gasto sólo se van a calcular para los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales fundamentales).

⁴ El 100% del cómputo de las necesidades de gasto sigue este reparto:

- a) El 30% en relación con la proporción de población.
- b) El 1,8% según la superficie.
- c) El 0,6% en base a la dispersión de la población.
- d) El 0,6% según la insularidad.
- e) El 8,5% en relación a la población mayor de 65 años.
- f) El 20,5% de acuerdo con la población entre 0-16 años (estableciendo una edad límite de escolarización obligatoria).
- g) El 38% en base a la población equivalente. Agrupada en distintos rangos de edad, condicionando el gasto, según esta relación.

El concepto que nos va a marcar la cuantificación exacta de las necesidades de gasto, vendrá a ser la ponderación respecto a la población ajustada. Siendo la variable que nos va a permitir tener en cuenta unas características específicas según unos territorios u otros. Y cuya población total de cada autonomía, será ponderada por el coste diferencial por habitante. Por lo que al final, resultará que este sistema nos permitirá introducir una corrección según las poblaciones más envejecidas o las que más dispersión hay entre su población, entre otras variables relevantes.

Una vez expuestas las características de la cuantificación de las necesidades de gasto, voy a proceder a la presentación de otro concepto muy importante en el proceso de nivelación del sistema autonómico de financiación, este concepto vendrá a ser la capacidad tributaria.

Cabe destacar que, mediante este concepto, va a girar el procedimiento de nivelación ya que la cuantificación de la transferencia al Fondo de Garantía, será aplicada a través de la diferencia entre las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales y un porcentaje aplicado sobre la propia capacidad tributaria.

-CT₁₀: Capacidad Tributaria en el año base. Se considerará capacidad tributaria al conjunto de impuestos y tasas afectas que fueron en el pasado potestad del Estado, pero que poco a poco se han ido cediendo⁵ a las administraciones autonómicas y locales. Y cuya cesión podrá ser parcial o total a su recaudación normativa.

Entre ellos podríamos distinguir, tributos cedidos parcialmente (el 50% del rendimiento en el IRPF en la “tarifa autonómica” y en el IVA, el 58% del Impuesto Especial de Fabricación “excepto el tipo estatal especial y autonómico del Impuesto de Hidrocarburos”) y tributos cedidos en su totalidad (el 100% del rendimiento en el Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte, Impuesto de Matriculación, Impuesto sobre la Electricidad, Impuestos sobre los Depósitos en las

⁵ Cabe destacar, que la cesión de impuestos a favor de las administraciones autonómicas y locales está regulado por el **Art 10 de la LOFCA:**

- a) “Son tributos cedidos, los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma”. Y distinguimos si son parciales (parte de la recaudación del impuesto lo recibe la CCAA) o total (recibe la recaudación en su totalidad). Pero sin tener capacidad normativa, en la modificación del tipo impositivo.

Entidades de Crédito, Impuesto sobre las Actividades de Juego, Tasas sobre el Juego e Impuesto sobre Hidrocarburos).

Por otra parte, se va a proceder, a continuación, a la argumentación de los distintos fondos que existen y su funcionamiento. Cabría destacar que va haber una gran distinción entre unos y otros ya que hay unos específicos para ejercer el proceso de nivelación y otros que permiten converger en recursos. Sin embargo, únicamente me voy a centrar en los que nos permiten nivelar, siendo el Fondo de Garantía y el Fondo de Suficiencia Global.

-FG_{t0}: Transferencia del Fondo de Garantía en el año t. Cuyo cálculo es ejercido anualmente y se pone en relación con un porcentaje sobre la capacidad tributaria. Este mecanismo de nivelación será utilizado para los servicios públicos fundamentales.

La transferencia al Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales, garantiza la disparidad que hay entre las propias necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales y un porcentaje aplicado a la propia capacidad tributaria, además de ser ponderada a través de su población ajustada. Esta cantidad podrá ser positiva o negativa y el importe se ajustará cada año siguiendo la misma metodología.

Siendo esta característica última fundamental, ya que es la gran diferencia entre el ajuste de los servicios públicos fundamentales y los no fundamentales.

$$FG_{t0}: Si^{sppf} = NG^{sppf} - 0,75TCi^*$$

- Si^{sppf} = Transferencia al Fondo de Garantía para los servicios públicos fundamentales.
- NG^{sppf} = Necesidades de Gasto de los servicios públicos fundamentales.
- TCi^* = Recaudación normativa con los tributos cedidos y tasas afectas.

-FSG_{t0}: Transferencia del Fondo de Suficiencia Global en el año 0 correspondiente a los servicios públicos no fundamentales. Vendrá a asegurar la diferencia entre las necesidades de financiación y los recursos aportados por su capacidad tributaria más / menos la transferencia del Fondo de Garantía. A su vez, esta cantidad podrá ser positiva o negativa. Además de forma principal, habría que incidir en que no se calculan las necesidades de gasto para los servicios públicos no fundamentales.

Como he mencionado anteriormente, este importe no se va a recalcular cada año, sino que va a evolucionar a la tasa de variación de los ingresos tributarios del Estado (ITE) “IRPF, IVA e Impuestos Especiales”).

$$FSG_{i0}: Si^{sspnf} = NG^{sspnf} - 0,25TCi^* \qquad Sit^{sspnf} = Sio^{sspnf} * (ITE_t / ITE_0)$$

- Si^{sspnf} = *Transferencia al Fondo de Suficiencia Global para los servicios públicos no fundamentales.*
- NG^{sspnf} = *Necesidades de Gasto de los servicios públicos no fundamentales.*
- TCi^* = *Recaudación normativa con los tributos cedidos y tasas afectas.*
- Sio^{sspnf} = *Transferencia al Fondo de Suficiencia Global actualizada entre el cociente de la tasa de variación de los ingresos tributarios del Estado en t y el año base.*

Por lo tanto, el no cálculo anual de la transferencia correspondiente a los servicios públicos no fundamentales al Fondo de Suficiencia Global, va a producir un desajuste entre los recursos de un año para otro, ya que seguramente habrán cambiado las variables diferenciales que determinan las características de las necesidades de gasto. Del cual no va a reflejarse en la actualización de la tasa de variación del ITE.

Se podría mencionar de forma complementaria que los fondos ejercidos para converger autónomamente vendrán a ser el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación.

Por lo tanto, afirmaré que el Modelo de Financiación Autonómico de 2009 supuso un intento para llevar a cabo un método de nivelación entre las distintas CCAA. Pero que ni mucho menos ha dado lugar a una nivelación plena entre los distintos territorios del ámbito nacional, ya que únicamente se garantiza una actualización temporal de la transferencia de los servicios públicos fundamentales, en detrimento de la actualización de la transferencia de los servicios públicos no fundamentales, cuyo ajuste es meramente restablecido por la tasa de variación de los ingresos tributarios del Estado (ITE). Y además de ello, resaltaré la falta de ajuste en el cálculo de la capacidad tributaria. Debido a que aún se consideran años bases anteriores, difícilmente modificados según los cambios económicos y poblacionales de hoy en día.

Complementándose mi justificación en que el procedimiento de nivelación, llevado a cabo mediante las transferencias del Fondo de Suficiencia, solamente “maquillan” el proceso de nivelación, pero no ha cambiado el problema estructural de este modelo.

2.2.2.2.- Características del Modelo de Financiación de las dos CCAA de régimen foral

Las dos CCAA que tienen el privilegio de contar con un sistema foral económico y jurídico son la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco. Reguladas en la actualidad por la Ley de Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, actualizada desde 2015 y La Ley de Concierto Económico con la CCAA del País Vasco, actualizada desde 2014. En estas dos leyes específicas, podemos intuir el trato distinto frente al resto de territorios del régimen común ya que contienen características especiales en sus Estatutos de Autonomía.

Siguiendo la Ley 12/2002 para el concierto económico vasco y la Ley 28/1990 del convenio económico para la Comunidad Foral de Navarra, podríamos afirmar que cuentan con un sistema de financiación totalmente distinto al resto de CCAA de régimen común, cuyas consecuencias principales son la obtención de una serie de diferencias tributarias y de un mecanismo de financiación autonómico que les hacen tener una ventaja económica y asignativa de recursos respecto al resto de CCAA.

La principal característica de este sistema es la obtención de una gran autonomía fiscal, ya que el grueso de obtención de recursos lo llevan a cabo mediante la financiación vía tributos propios. Teniendo la capacidad de regular un sistema fiscal propio, pero respetando los principios de libertad de circulación de bienes, servicios y capitales, estipulados por la UE.

Este aspecto le permite a cada CA de régimen foral satisfacer de una forma más exacta las necesidades de gasto de sus ciudadanos. Y por tanto, no depender en absoluto de los mecanismos de nivelación complementarios estatales.

En este sistema van a aportar un cupo, en el País Vasco y una aportación, en la Comunidad Foral de Navarra. Siendo una transferencia económica que llevan a cabo estas CCAA al Estado para financiar los bienes y servicios públicos nacionales, de los cuales también se benefician. Y cuya cuantificación analítica en el año base es la siguiente:

$$Cf_0 = i_f * G_0 - i_f * TN_0 - i_f * D_0 = i_f * [G_0 - (TN_0 + D_0)]$$

- i_f : Índice de imputación (siendo el porcentaje aplicado, al gasto total del Estado, en competencias o servicios no transferidos. En el País Vasco es del 6,24% y en La Comunidad Foral de Navarra del 1,6%).

- G_0 : Cargas económicas no asumidas por las CCAA.

- TN_0 : Tributos no concertados o convenidos + Ingresos no tributarios recaudados por el Nivel Central.

- D_0 : Déficit presupuestario.

La aportación económica se irá revisando cada 5 años. Y como hemos visto en el apartado anterior, para el periodo t, se actualizará a través de la tasa de crecimiento de los tributos del Estado equivalentes, en este caso, a los tributos concertados o convenidos.

$$Cf_t = Cf_0 * (IE_t / IE_0)$$

Entonces, los ingresos reales percibidos, serán la diferencia entre la recaudación de los tributos concertados o convenidos, sus impuestos propios, recargos de tributos estatales y financiación a través de operaciones de crédito de los mecanismos de la Administración Pública autonómica y el importe real a pagar del cupo o aportación.

$$R_{ft} = T_{ft} - C_{ft} = T_{ft} - Cf_0 * (IE_t / IE_0)$$

Ya como última mención, destacaré el gran privilegio económico que tienen los regímenes forales, ya que el tanto por ciento del índice de imputación, tanto en la Comunidad Foral de Navarra y del País Vasco, es claramente inferior a la cuantía total de contribución y también con los tributos no cedidos, que llevan a cabo las Comunidades Autónomas del régimen común, en el Fondo de Suficiencia. Un sistema que claramente les proporciona una mayor autonomía financiera y una mayor responsabilidad, ya que les permite financiarse en mayor medida con sus propios recursos tributarios y financieros. Y por tanto, no dependen tanto de mecanismos complementarios de nivelación.

2.3.- EVALUACIÓN DEL MODELO DE 2009

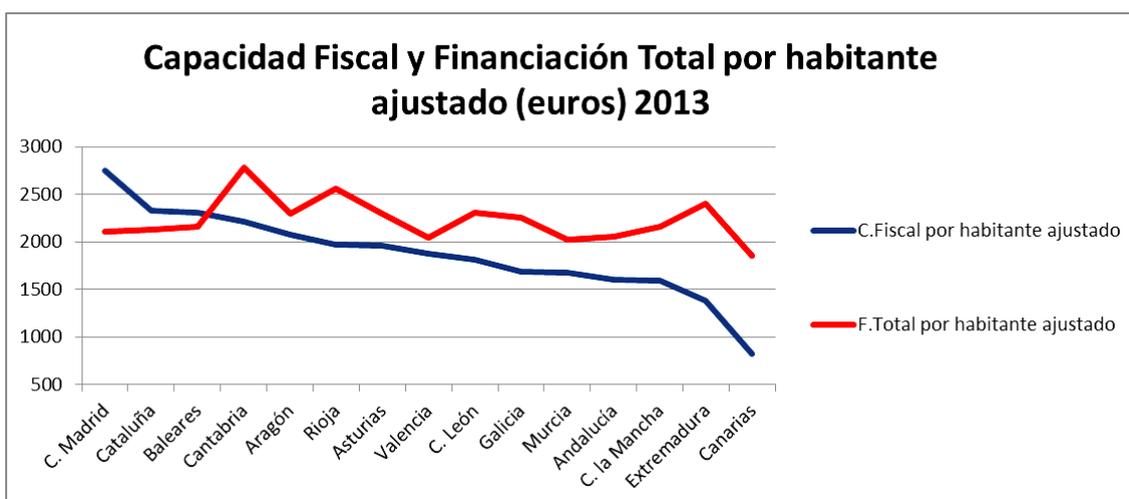
Una vez explicado todo el proceso de financiación autonómica vigente, voy a dar paso al análisis práctico de las consecuencias y resultados de la nivelación llevada a cabo hoy en día. En este apartado, voy a justificar que se sigue un procedimiento de nivelación, y además, podremos garantizar que después de analizar los ejemplos prácticos, se trata de una nivelación parcial y no total. De una forma complementaria, se incidirá de nuevo en si este modelo respalda el cumplimiento del principio de ordinalidad. Y por otra parte, se destacará la distinción entre el Modelo de 2001 y el Modelo de 2009 acerca del grado de nivelación parcial que se aplicaba en uno y otro, y cuyos cambios en la legislación, le habían dotado a las CCAA de mayor autonomía en el modelo vigente hoy en día.

A continuación me gustaría hacer referencia, a que los datos utilizados han sido extraídos De la Fuente (2015) y por ello, va a constituir la base de datos del análisis práctico del Modelo de 2009.

2.3.1.- Financiación Total y Capacidad Fiscal por habitante ajustado tras el proceso de nivelación parcial

En primer lugar, hay que echar un vistazo a cómo queda la capacidad fiscal y la financiación total por habitante ajustado en euros para cada CA de régimen común, después de haber seguido un proceso de nivelación.

Gráfico nº I



Fuente: Elaboración Propia con base en De la Fuente (2015).

El primer razonamiento a destacar sería que no se cumple el principio de ordinalidad. Como podemos analizar en el gráfico I, tras el proceso de nivelación, no se respeta el orden que seguían las CCAA según su propia capacidad fiscal por habitante ajustado. Por ejemplo, llama la atención que las CCAA que más capacidad fiscal tienen, son Comunidad de Madrid, Cataluña e Islas Baleares, siendo superadas por otras CCAA tras la realización del mecanismo de nivelación.

Por otra parte, también se puede resaltar otra conclusión muy importante en el gráfico I. Sería que mediante este sistema de financiación autonómica no se consigue una “nivelación plena”, ya que actualmente todas las CCAA de régimen común obtienen una distinta financiación total por habitante ajustado. Entonces podríamos sostener que hay una distinción clara, entre una serie de regiones que exceden la financiación media de España (Cantabria, La Rioja, Extremadura, entre otras). Y otras que no llegan a esa cantidad media, como podrían ser Comunidad Valenciana, Murcia e Islas Canarias.

2.3.2.- Evolución desde 2009 a 2013 de la Capacidad Fiscal y Financiación Total por habitante ajustado

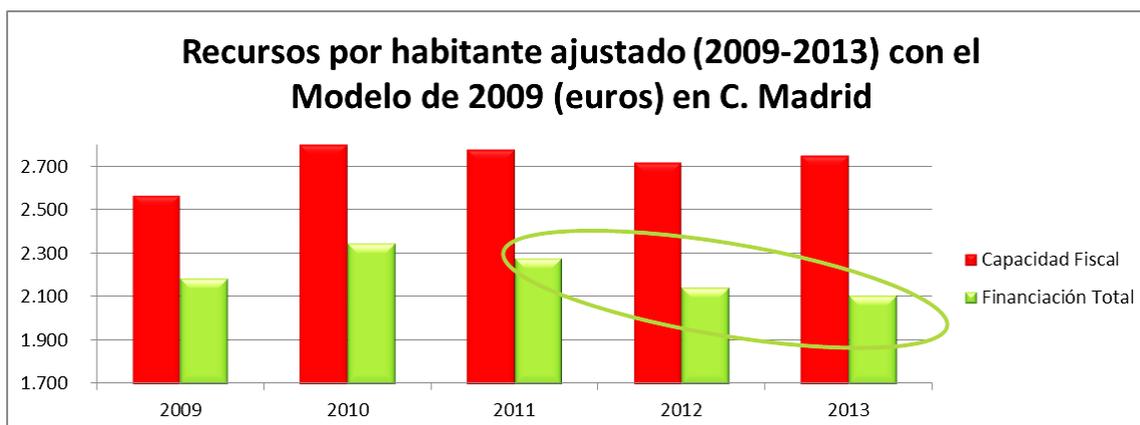
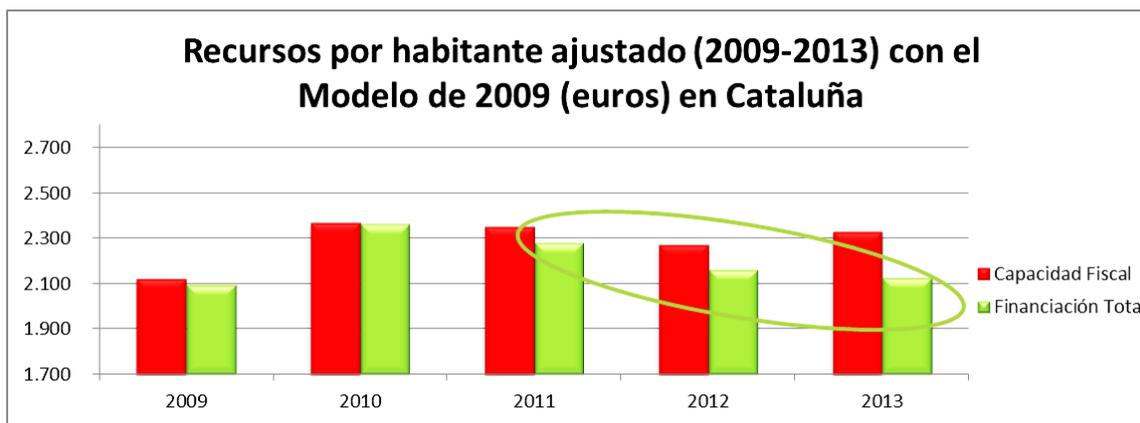
A continuación, voy a analizar la financiación por habitante ajustado durante los años 2009 a 2013. Principalmente en dos CCAA de características similares, como son Comunidad de Madrid y Cataluña. Y por otra parte, también voy a estudiar la situación durante estos años de nuestra comunidad, Aragón. Procederé a contrastar la evolución de estas dos autonomías, ya que hoy en día constituyen el foco de todos los debates acerca del sistema de financiación autonómica.

En gran parte, Cataluña trata de justificar una mayor autonomía de su sistema tributario y por tanto llevar a cabo una corresponsabilidad fiscal, no tan dependiente del sistema de nivelación de todas las CCAA comunes de España. Por ello, últimamente se ha tratado de equiparar al modelo foral seguido por las CCAA de País Vasco y Comunidad Foral de Navarra, pero mediante el análisis de la evolución de los ingresos se justificará que no tiene una situación tan desigual en comparación al otro gran aportador de recursos, para llevar a cabo el proceso de igualación, como es la Comunidad de Madrid.

Según los datos del INE con base 2010, el PIB a precios de mercado de Cataluña en 2013 era en torno al 19% del total de España y en el caso de la Comunidad de Madrid también representa el mismo porcentaje. Por lo tanto, agregadamente ambas representan

el 38% de la Renta Nacional Total en 2013. Justificando, de forma complementaria, que el nivel de renta de cada CA va a influir directamente en su estructura fiscal, ya que según la teoría económica, a mayor renta de la población, el volumen de recursos será mayor. Pero durante estos años, a consecuencia de la crisis se han ido reduciendo vertiginosamente.

Gráfico nº II



Fuente: Elaboración Propia con base en De la Fuente (2015).

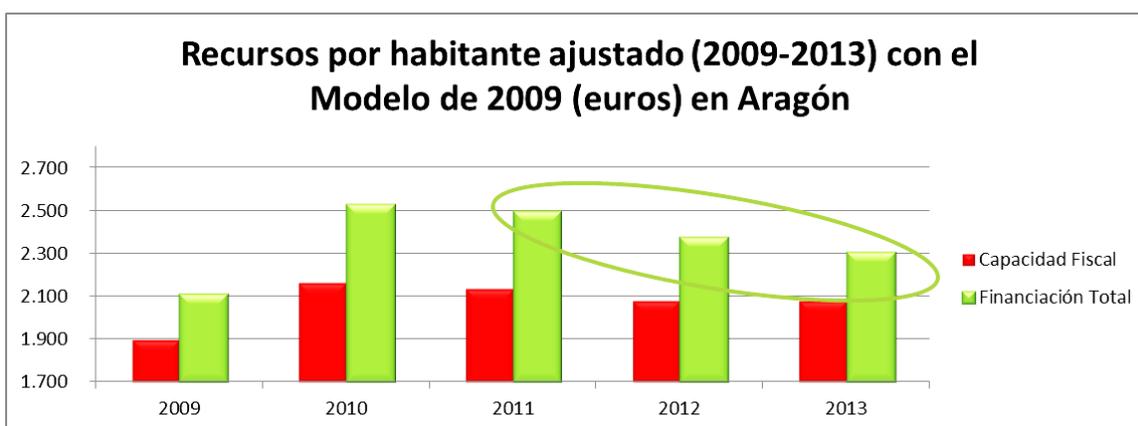
En lo que respecta a la capacidad fiscal por habitante ajustado, se deduce en el gráfico II que la Comunidad de Madrid cuenta con más recursos desde el 2009 al 2013 respecto a Cataluña. Por ejemplo, en 2010 siendo el año que más recursos obtenían ambas comunidades, la Comunidad de Madrid tenía una capacidad fiscal por habitante ajustado de 2.798 euros, mientras que en Cataluña era de 2.371 euros.

En definitiva, la Comunidad de Madrid cuenta con una capacidad fiscal mucho mayor que Cataluña. Después de operar las diversas transferencias se puede ver que entre los años 2011, 2012 y 2013 los recursos obtenidos han descendido progresivamente. Afectadas, en gran parte, por el efecto de la crisis económica todavía presente, cuyo

hecho principal, ha sido un mayor endeudamiento por parte de las CCAA, incrementando progresivamente el nivel de endeudamiento frente al Estado. Al visualizar ambos gráficos, rodeados con un círculo verde, se podría afirmar que ambas cuentan con una financiación total por habitante ajustado muy similar y cuyo descenso es prácticamente el mismo.

En definitiva, Cataluña tiene los mismos argumentos de queja que los que podría tener la Comunidad de Madrid, debido a que esta última cuenta con una capacidad fiscal por habitante ajustado mucho mayor que Cataluña, pero tras realizar el proceso de nivelación, se queda prácticamente con los mismos recursos que cuenta Cataluña. Por lo que la Comunidad de Madrid tendría argumentos mucho más convincentes, desde la perspectiva del principio de ordinalidad y de responsabilidad fiscal, que Cataluña.

Gráfico n° III



Fuente: Elaboración Propia con base en De la Fuente (2015).

Al visualizar el gráfico de Aragón, se puede resaltar a primera vista que cuenta con capacidad fiscal por habitante ajustado inferior a las otras dos autonomías. Pero a la hora de considerar la financiación total por habitante ajustado, se observa que cuenta con más recursos que las citadas anteriormente. Por ejemplo, se podría escoger el año 2010 de nuevo, Aragón cuenta con una financiación de 2.527 euros, mientras que Cataluña es de 2.365 euros y la Comunidad de Madrid es de 2.344 euros. Por lo que se puede atribuir este fenómeno al proceso de nivelación no total vigente en nuestros días, dando lugar claramente a unas CCAA más ricas en recursos y otras más pobres. En definitiva, Aragón es un claro ejemplo de que no se cumple el principio de ordinalidad: antes de la nivelación está por detrás de Cataluña y Comunidad de Madrid, y después, por delante. Por último, haré énfasis en la parte del gráfico rodeada con un círculo

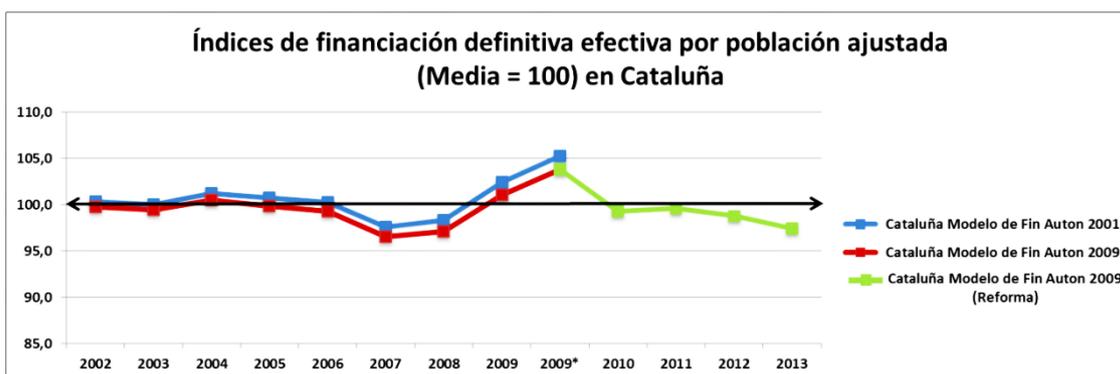
verde, visualizando que también hay una caída de la financiación total por habitante ajustado, durante los años 2011, 2012 y 2013, provocado por los mismos razonamientos anteriormente citados. Pero tras comparar las desviaciones típicas durante esos años, Aragón sufre la mayor caída, seguida de la Comunidad de Madrid y de Cataluña. Así que Aragón, ha perdido financiación total de una forma más acentuada por habitante ajustado pero todavía es superior a las otras dos.

2.3.3.- Comparación de los Modelos de 2001 y 2009

El nuevo Modelo de Financiación Autonómica entraría en vigor el 19 de Diciembre de 2009, no obstante, estos gráficos siguientes nos permitirán comparar qué hubiera pasado con la situación de los índices si se hubiera seguido las pautas de este nuevo modelo durante los años anteriores. Me voy a centrar principalmente, en la situación de Cataluña, Comunidad de Madrid y Aragón.

Pero además, de una forma más resumida, también compararé los datos de una CA influida por el factor de la insularidad, como podría ser las Islas Baleares y de una región históricamente con menos recursos, como podría ser Andalucía. De esta forma, veremos cómo queda la situación de las CCAA con más recursos y con menos recursos, tras el proceso de nivelación parcial.

Gráfico nº IV



Fuente: Elaboración Propia con base en De la Fuente (2015)



Fuente: Elaboración Propia con base en De la Fuente (2015)

Como podemos percibir con el Modelo de 2001, Cataluña conservaba unos índices de financiación definitiva efectiva por habitante ajustado superiores ligeramente al total de España. Principalmente desde el 2002 hasta el 2006. En cambio, Comunidad de Madrid partía de una situación muy distinta, ya que tenía unos índices con el Modelo de 2001 por debajo del total de España. La característica común para ambos sería que en 2007 descendió este índice. Pero luego subiría desde el 2007 hasta el 2009, en mayor proporción en la Comunidad de Madrid respecto a Cataluña, que también tendría índices superiores, pero en una menor cuantía.

En cambio la evolución entre los años 2007 a 2009 es muy distinta, ya que Cataluña con el Modelo de 2001 tenía unos índices superiores al Modelo de 2009 y en el caso de la Comunidad de Madrid los índices obtenidos con el Modelo de 2001 no diferían prácticamente de los del Modelo de 2009. Por último, la reforma del 2009 provocó que esas diferencias superiores a la media de España se corrigiesen, pero incluso durante los años 2011, 2012 y 2013 se situarían por debajo de la media de España.

Gráfico nº V



Fuente: Elaboración Propia con base en De la Fuente (2015).

En cambio, Aragón se sitúa en una dirección totalmente opuesta. La particularidad de esta CA es que siempre ha estado por encima de la media de España, ya que en ambos modelos tiene índices superiores. La evolución de ambos es muy similar, sin embargo, siguiendo las directrices del Modelo de 2009, le hubiera dotado de unos mayores índices entre 2002 a 2009: en torno a dos puntos porcentuales más. Otra particularidad sería que, tras la reforma del 2009, se incrementan los índices durante el 2010 hasta el 2011, lo que no pasaba en las otras CCAA.

Inciendo en que, en 2013, siguiendo las pautas del Modelo de 2009 tras la reforma, se sitúa dos puntos porcentuales por encima del Modelo de 2001 para el año 2002.

Para finalizar este apartado, haremos mención a las características de Islas Baleares y Andalucía. Puede verse el gráfico en el *Anexo I*. Islas Baleares siempre ha tenido unos índices muy por debajo de la media de España, en torno a diez puntos porcentuales menos. Pero cabría destacar que el Modelo del 2009 le hubiera acercado a una mayor nivelación, pero sin llegar todavía a la media de España. Recalcar, a su vez, la subida tan fuerte que se produce en el año 2009, hasta su posterior reforma. Y tras ella, podemos concluir que ya se sitúa en valores superiores a la media.

En cambio, para Andalucía, diríamos que ha ocurrido exactamente lo contrario. Ya que durante los años 2002 a 2008 se encontraba por encima de la media de España, alrededor de cinco puntos porcentuales más.

Luego, durante los años 2008 a 2009, tiene una fuerte caída y tras la reforma, se acerca a los valores de la media de España, pero cuenta con tres puntos porcentuales menos.

2.3.4.- Reforma del Sistema de Nivelación: Simulación de tres alternativas

Una vez explicados detalladamente los problemas vigentes hoy en día con el modelo de financiación autonómica, voy a plantear tres alternativas para tratar de analizar las consecuencias que tendrían si se aplicasen y a su vez analizar, cuáles de ellas se ajustan más a los principios del Federalismo Fiscal. Estos modelos planteados, podrían servir para resolver el principal problema, la nivelación parcial tras ejercer una redistribución.

Estos tres métodos son el sistema foral, nivelación plena (siguiendo el método de los servicios públicos fundamentales) y nivelación parcial (únicamente con los servicios públicos fundamentales), todo ello para el año 2013. Esta comparativa va a permitir

entender las consecuencias que tendrían para estas autonomías, respecto a su capacidad fiscal y el modelo de nivelación actual. Explicaré a su vez, la metodología que he seguido para el cálculo de cada modelo, también haré una presentación gráfica común para todas las CCAA y por último, pondré este estudio gráfico en relación con los principios argumentados en la teoría del Federalismo Fiscal: equidad fiscal vertical, equidad fiscal horizontal, ordinalidad, autonomía financiera y responsabilidad fiscal. Este estudio ha seguido los datos base proporcionados por De la Fuente (2015). Y además, ha sido complementado con los datos del BOE, a través de la Ley 29/2007, en su apartado “Cupo provisional de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el año base 2007” y cuya entrada en vigor fue el 26 de Octubre de 2007.

2.3.4.1.- Sistema Foral

Como he mencionado en apartados anteriores, España tiene dos métodos de financiación autonómica y el sistema Foral es propio del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra. Por tanto, he aplicado la misma metodología seguida hoy en día, para el resto de CCAA de régimen común. Siguiendo las directrices del BOE, he estimado la cuantía total del cupo para las CCAA de régimen común y del concierto para la Comunidad Foral de Navarra, todo ello para el año 2013 y tomando la base del año 2007.

Además, con los datos proporcionados por De la Fuente (2015), he formulado la cuantía del volumen de los tributos concertados⁶ y de los tributos propios⁷, para cada CCAA. La principal característica de este sistema es que País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, cuentan con una responsabilidad fiscal mucho mayor que el resto de autonomías de régimen común y por tanto, se autofinancian ellas mismas previo pago del cupo o concierto por los servicios nacionales demandados.

Como se puede distinguir en la tabla adjuntada en el *Anexo II*, se le va aplicar como índice de imputación el porcentaje de participación en el PIB al total de las cargas no asumidas para cada CA. Y cuya compensación a deducir, será el resultado del

⁶ Vendrán a ser la suma agregada de los tributos concertados directos (IRPF e Impuesto de Sociedades), impuestos indirectos (IVA) e impuestos especiales.

⁷ Siendo el valor total de las tasas afectas a los servicios traspasados, impuesto sobre la venta minorista de hidrocarburos (sin ejercer capacidad normativa), impuesto especiales de fabricación, impuesto sobre el consumo de electricidad, impuesto sobre sucesiones y donaciones, impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados, impuesto sobre el patrimonio, impuesto de matriculación, tasas sobre el juego e impuesto sobre la venta minorista de hidrocarburos (ejerciendo capacidad normativa).

porcentaje aplicado al conjunto de tributos no concertados, otros ingresos no tributarios recaudados por el Nivel Central y la participación en el déficit presupuestario. Finalmente, tras unas deducciones específicas que sólo aplicaré al País Vasco, obtenemos el cupo o concierto líquido a pagar, cuya cuantía se actualizará cada 5 años según la tasa de crecimiento de los tributos del Estado, siendo igual a 95,35% para el año 2013.

Para finalizar, se puede distinguir la financiación total por habitante ajustado en el *Anexo II*. Cada CCAA se autofinancia a sí misma, con los tributos concertados y propios y paga un cupo al Gobierno Central por los servicios nacionales demandados.

2.3.4.2.- Nivelación Plena aplicando a todos los servicios el Método de los Servicios Públicos Fundamentales

Como ya expliqué en el apartado correspondiente al Modelo de financiación autonómica del 2009, tenemos dos metodologías muy distintas de nivelación. Estas serían la nivelación a través del Fondo de Garantía para los servicios públicos fundamentales y para los servicios públicos no fundamentales.

Se puede considerar que para los servicios públicos fundamentales sí que sigue una nivelación plena, ya que el cómputo de las necesidades de gasto para estos servicios es calculado anualmente.

En cambio, para los servicios públicos no fundamentales, simplemente se actualiza con la tasa de crecimiento de los tributos del Estado (ITE). Por consiguiente, el objetivo principal será ver cómo se llevaría a cabo este proceso de nivelación si ambas metodologías siguieran el mismo proceso.

Al situarnos en las tablas del *Anexo III*, se puede distinguir los dos procesos realizados para las dos clases de servicios estipulados. En ambos, se lleva a cabo una transferencia al Fondo de Garantía resultante al 75% de la capacidad tributaria para los servicios públicos fundamentales y el 25% de la capacidad tributaria para los servicios públicos no fundamentales. Pero la distinción respecto al modelo actual que he aplicado es que he considerado que la suma agregada de ambos servicios tiene que ser igual a la suma total de las necesidades de gasto para cada territorio. Por lo que cada CA contará con su propia capacidad tributaria y percibirá dos transferencias de nivelación. Una vez

realizado el proceso de nivelación se podrá distinguir claramente la financiación total por habitante ajustado con que cuenta cada CA.

Cabe resaltar, por último, que al haber diseñado un mecanismo de nivelación plena para todas las autonomías de régimen común, van a contar con unos índices del 100% del total de España, ya que si no se cumpliera, no sería nivelación plena.

2.3.4.3.- Nivelación Parcial sólo para los Servicios Públicos Fundamentales

Respecto a este método, se podría mencionar que únicamente se diferencia del vigente hoy en día en que sólo voy a considerar la transferencia al Fondo de Garantía, la propia de los servicios públicos fundamentales.

Como bien he explicado en la teoría del funcionamiento del Modelo del 2009, existen una serie de fondos complementarios para las CA. Estos serían por ejemplo, el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad. Entonces, mi propósito sería analizar cómo quedaría la nivelación para cada territorio si no existiesen ni el Fondo de Suficiencia Global ni los fondos complementarios y a su vez, si sólo se ejerciera la nivelación con el cómputo de las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales. Ahora, las diferencias entre CA se producirán porque el 25% de la capacidad tributaria no será objeto de corrección.

En definitiva, si nos ubicamos en el *Anexo IV*, podríamos afirmar que se lleva a cabo un proceso de nivelación parcial reflejada en la disparidad de los índices de financiación total por habitante ajustado para cada CA.

2.3.5.- Comparación de los modelos planteados

Una vez explicada la metodología seguida para el cálculo de cada modelo, vamos a ver los resultados de los índices de nivelación a competencias homogéneas por habitante ajustado, para cada autonomía.

Al comparar los resultados de los índices de la financiación total por habitante ajustado respecto a la media de España, se obtendrán CCAA por encima de la media y otras por debajo, considerando que la media para España es del 100%. Otro hecho a destacar, sería que la posición que ocupa cada CA ha sido ordenada de mayor a menor, según la capacidad fiscal. Ya que así, nos permitirá ver cómo se encontraría con sus propios recursos y cómo queda su situación después de la nivelación para cada modelo.

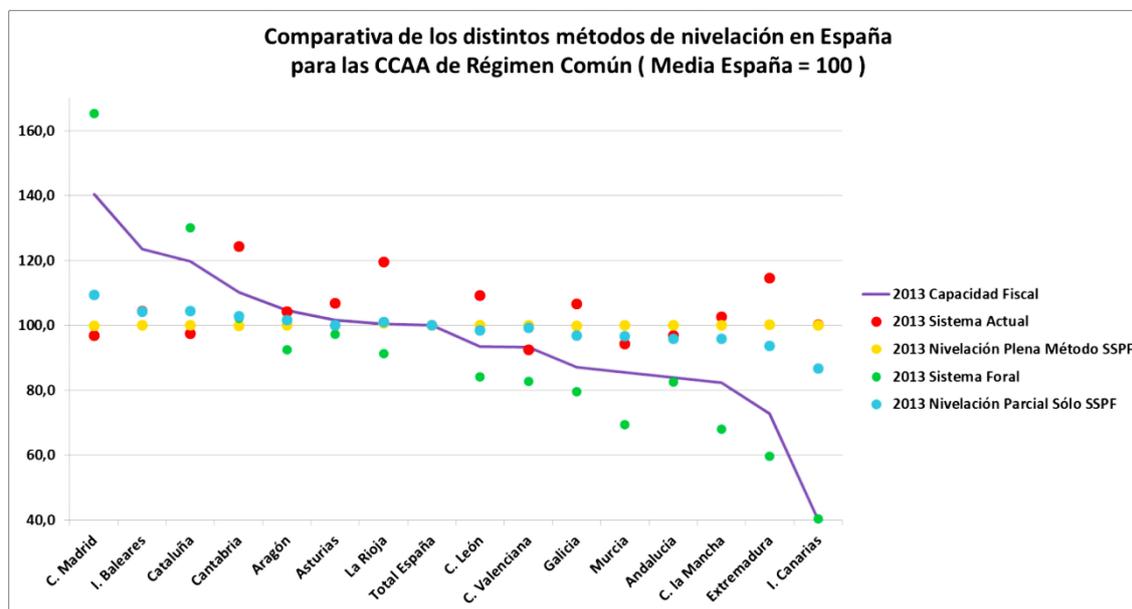
Tabla nº I. Comparación de los modelos planteados (Media España = 100)

CCAA	2013 Capacidad Fiscal	2013 Sistema Actual	2013 Nivelación Plena Método SSPF	2013 Sistema Foral	2013 Nivelación Parcial Sólo SSPF
<i>C. Madrid</i>	140,4	96,9	100,0	165,3	109,3
<i>I. Baleares</i>	123,6	104,4	100,0	104,5	104,2
<i>Cataluña</i>	119,8	97,4	100,0	130,1	104,5
<i>Cantabria</i>	110,2	124,4	100,0	102,3	102,9
<i>Aragón</i>	104,7	104,2	100,0	92,5	101,7
<i>Asturias</i>	101,7	106,8	100,0	97,3	100,1
<i>La Rioja</i>	100,6	119,5	100,0	91,2	101,0
Media España	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>C. León</i>	93,5	109,2	100,0	84,2	98,4
<i>C. Valenciana</i>	93,3	92,5	100,0	82,8	99,2
<i>Galicia</i>	87,2	106,5	100,0	79,6	96,8
<i>Murcia</i>	85,5	94,3	100,0	69,5	96,8
<i>Andalucía</i>	84,0	96,9	100,0	82,6	95,9
<i>C. la Mancha</i>	82,4	102,7	100,0	68,1	95,8
<i>Extremadura</i>	72,8	114,6	100,0	59,7	93,7
<i>I. Canarias</i>	40,1	100,3	100,0	40,5	86,8

Fuente: Elaboración Propia con base en De la Fuente (2015) y BOE (2007).

Después de ver el resultado de los índices para cada modelo, se puede revisar dichos resultados mediante un análisis gráfico. Recordemos que todo este procedimiento es para el año 2013.

Gráfico nº VI



Fuente: Elaboración Propia con base en De la Fuente (2015) y BOE (2007).

Tras haber visto la representación gráfica para cada modelo planteado, se podrán plantear una serie de conclusiones para cada uno y, a su vez, las conclusiones extraídas se podrán poner en relación con los principios teóricos del Federalismo Fiscal.

Ya que esta relación nos permitirá deducir que modelo cumple mejor las características de cada principio teórico.

1- Sistema Actual: El principal problema es que con este modelo vigente hoy en día no se cumple el principio de ordinalidad, ya que la Comunidad de Madrid, Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana acaban por detrás de otras CCAA con menor capacidad fiscal por habitante ajustado. Éstas podrían ser Cantabria, La Rioja y Asturias, entre otras.

Podríamos resaltar los ejemplos de Galicia, que pasa de un índice de capacidad fiscal por habitante ajustado de 87,2 a un índice en el sistema actual del 106,5, Castilla la Mancha, que pasa del 82,4 al 102,7, Extremadura, del 72,8 al 114,6 y las Islas Canarias, de un 40,1 al 100,3, entre otras. Estas conclusiones extraídas sirven para afirmar de nuevo que hoy en día hay una nivelación parcial y no plena.

2- Sistema Foral: El hecho en sí más relevante sería que si la Comunidad de Madrid y Cataluña siguieran el método foral seguido por el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, se encontrarían muy por encima de su propia capacidad fiscal: la Comunidad de Madrid pasaría de un índice del 140,4 de capacidad fiscal al 165,3 mediante el sistema foral y Cataluña, del 119,8 al 130,1. Por lo tanto, se puede intuir la diferencia entre la Comunidad de Madrid y Cataluña, por encima una de otra.

Esto podría atribuirse a que ambas CCAA representan el hueso fiscal en España. Por esa razón, si siguieran un modelo con más autonomía y una mayor responsabilidad fiscal, es lógico que cambie drásticamente su situación frente al resto de autonomías de régimen común.

Además, habría una serie de territorios que se situarían en un índice superior a la media de España. Regiones como Islas Baleares, que tiene un índice del 104,5 y Cantabria, con un 2,3% superior a la media. Pero por otra parte, las CCAA más perjudicadas por seguir este sistema serían Islas Canarias, con un 40,5, Extremadura, con un 59,7, Castilla la Mancha, con un 68,1 y Murcia, con un 69,5. Incidiendo que son las autonomías que menor capacidad fiscal tienen junto con Andalucía, la cual no se sitúa tan por debajo.

3- Nivelación Plena Método Servicios Públicos Fundamentales: Únicamente resaltar que al llevar un mecanismo de nivelación plena, nos encontramos en una posición del 100%, para todas las CCAA. Por ello, cada autonomía contaría con el mismo índice de financiación por habitante ajustado. Como he destacado previamente, es debido a que la estimación realizada, parte de la suma agregada de las necesidades de gasto para cada CA. Y ésta es desglosada en dos tipos de necesidades de gasto, los servicios fundamentales y los servicios no fundamentales.

Como consecuencia, los mecanismos estipulados hoy en día para nivelar son eliminados y llegamos a una nivelación total para cada territorio.

4- Nivelación Parcial sólo Servicios Públicos Fundamentales: Este método parece que podría ser muy similar al de Nivelación Plena Método Servicios Públicos Fundamentales, pero el procedimiento calculado y los resultados obtenidos difieren bastante uno del otro.

Se puede incidir en que los servicios públicos fundamentales se nivelan totalmente, pero queda sin nivelar el 25% de los Tributos Cedidos. Por lo tanto, las CCAA más ricas estarán con unos índices superiores, como se puede ver en el gráfico número VI.

Será el caso de Comunidad de Madrid, con un índice del 109,3, Cataluña, con un 104,5, Islas Baleares, con un 104,2, Cantabria, con un 102,9 y Aragón, con un 101,7. En cambio, en situación opuesta estarían Galicia y Murcia, con un índice del 96,8, Andalucía, con un 95,9, Castilla la Mancha, con un 95,8, Extremadura, con un 93,7 e Islas Canarias, con un 86,8.

2.3.5.- Valoración de los modelos de acuerdo con los principios del federalismo fiscal

Para dar por finalizado este trabajo, solamente queda contrastar las conclusiones que acabamos de obtener con los principios teóricos del Federalismo Fiscal. Estas conclusiones son las siguientes:

- **Equidad Fiscal Vertical:** Habrá que indicar que los sistemas que no cambian el total de ingresos y gastos regionales, no modificarán la equidad fiscal vertical con respecto al sistema vigente.

Por lo tanto, una vez visto el gráfico número VI, el único sistema que cambia los ingresos regionales es el foral, ya que únicamente hay dos CCAA como es la Comunidad de Madrid y Cataluña, que obtienen un índice mayor al de su capacidad fiscal, el resto, se encuentran por debajo de su propia capacidad fiscal. Debido en gran parte, a que si unas CCAA como Comunidad de Madrid y Cataluña tienen un índice muy superior en comparativa al sistema actual, y otras CCAA como Islas Canarias, Extremadura y Castilla la Mancha tienen un índice muy por debajo del sistema actual, dará lugar a una descompensación en la suma agregada de todas las autonomías, lo que provocará que finalmente no se cumpla la igualdad frente a los recursos totales del Nivel Central. Perjudicando principalmente, a los territorios subcentrales de un Estado.

- **Equidad Fiscal Horizontal:** En primer lugar, habría que decir que este concepto es el más importante de todos los vistos en este apartado, ya que si se cumple la equidad fiscal horizontal, se puede determinar qué modelo sigue una nivelación plena.

Al ser el cociente entre los recursos y las necesidades de gasto que tienen cada CA frente al resto, habrá que calcular las desviaciones típicas para cada modelo y compararlas entre ellas. Por lo tanto, aquellos modelos que menor dispersión contengan, afirmaríamos que cumplen en mayor medida con el principio de equidad fiscal horizontal.

El primero que podríamos decir que cumple en mayor medida con este principio sería el Nivelación Plena Método de Servicios Públicos Fundamentales, debido a que contiene una dispersión del 0 frente al 23,64 de la dispersión de la capacidad fiscal. A continuación, podríamos situar al Método de Nivelación Parcial sólo con Servicios Públicos Fundamentales, ya que implica una dispersión del 5,34. Seguido de éste, podríamos posicionar al Sistema Actual con una dispersión del 9,21. Y ya por último, el modelo que en menor medida cumple con este principio sería el Sistema Foral con una dispersión del 29,55.

- **Principio de Ordinalidad:** Este principio también es uno de los más importantes ya que es uno de los problemas de hoy en día y además, es una de las razones por las que ciertas CCAA como Cataluña y Comunidad de Madrid tratan de justificarlo como razón fundamental para el cambio del sistema de financiación autonómica vigente.

En primer lugar, hay que destacar que el modelo vigente no cumple con este principio, ya que tras el proceso de nivelación, hay una serie de CCAA que terminan por detrás de otras que tienen menores índices de capacidad fiscal. Por otro lado, tampoco lo cumpliría con el sistema foral debido en gran parte, a las mismas razones anteriormente expuestas, un ejemplo de ello sería el cambio que se produce en el orden de Cataluña frente a Islas Baleares, siguiendo el modelo foral, Cataluña tiene un índice superior al de Islas Baleares, en cambio respecto a su capacidad fiscal no se produce este hecho. Los dos modelos que sí que los cumplirían, serían el de Nivelación Plena Método Servicios Públicos Fundamentales y el de Nivelación Parcial sólo Servicios Públicos Fundamentales. El primero se podría afirmar que lo ejerce de una forma plena debido a que al llevar a cabo un modelo que garantice una nivelación total, todas las CCAA se quedarían en una posición igual. En cambio el otro modelo, provoca el cumplimiento de este principio pero no en su totalidad, ya que por ejemplo, Cataluña se encuentra por encima de Islas Baleares con un índice de 0,3 por encima de esta comunidad, sin embargo, este suceso no pasaba según su capacidad fiscal.

- **Autonomía fiscal:** Como ya hemos mencionado, este principio se refiere a la capacidad normativa que tiene una región para decidir el volumen y la composición de gastos e ingresos.

Al haber explicado detalladamente cada modelo de forma teórica y más tarde haber deducido su posición, frente a todos los modelos formulados, se podría afirmar que el modelo que más garantiza este principio es el Sistema Foral.

Como cada autonomía se autofinanciaría mediante sus tributos concertados y propios, tendría más capacidad de decisión en su estructura de ingresos. Dependiendo únicamente del Estado en el pago del cupo o concierto.

Más abajo, situaríamos al método de Nivelación Parcial sólo con Servicios Públicos Fundamentales, ya que al quedar sin nivelar el 25% quedará con mayor proporcionalidad la propia capacidad tributaria para cada CA. Seguido de ésta, vendría el sistema de Nivelación Plena Método Servicios Fundamentales, porque cada CA va a recibir una transferencia del Fondo de Garantía, para las necesidades de gasto de los Servicios Públicos Fundamentales y de los Servicios Públicos no Fundamentales. Y en última posición, se podría situar el modelo vigente hoy en día, debido a que cuenta hoy cada CA cuenta con una proporción menor de recursos propios frente a los recursos transferidos.

- **Principio de responsabilidad fiscal:** Consistiendo en que si una CA decide incrementar el gasto de su ciudadanía, el propio territorio debería de incrementar los tipos impositivos con capacidad normativa, en la misma cuantía.

Al tratar de justificar este principio, en relación a la situación de cada región en el gráfico, nos valdrían los mismos razonamientos que el principio de “autonomía fiscal”. En gran parte provocado porque si una región determinada decidiese aumentar su gasto financiado vía tributos con capacidad normativa, cuanto mayor poder de decisión tenga en sus propios recursos, mayor responsabilidad fiscal tendrá el propio territorio.

3- CONCLUSIONES

Tras llevar a cabo los análisis exhaustivos de los sistemas de financiación actuales, se puede establecer que hoy en día, se ejerce una nivelación, pero que esta nivelación es parcial y no total, cuya consecuencia, es que cada CA tiene unos distintos recursos por unidad de necesidad después del proceso de redistribución. A su vez, se podría resaltar que el modelo que está vigente actualmente, ha conseguido una mayor nivelación que el que imperaba anteriormente, pero todavía no se ha conseguido llevar a cabo una nivelación total, siendo este, a mi juicio, el objetivo principal a conseguir en la siguiente reforma del sistema de financiación autonómica. Por otra parte, se podría incidir en el cumplimiento o no del principio de ordinalidad. Como he demostrado, el modelo vigente se aleja totalmente de este principio, reflejándose en que hay una disparidad entre la posición que ocupan las CCAA a través de los índices de capacidad fiscal y de los índices resultantes tras el proceso de nivelación.

De una forma específica, se podría incidir en que hoy en día sí que se tienen en consideración los costes diferenciales en la prestación de determinados servicios públicos. Por lo que se podría establecer que este factor, considerado en el modelo actual y no en el anterior, ha permitido cuantificar de una forma equitativa las disparidades en las necesidades de gasto para cada territorio.

Para concluir, al haber planteado una serie de modelos alternativos al de hoy en día, se puede determinar cuál de ellos cumple en mayor medida con los principios propios del Federalismo Fiscal. Si las CCAA buscaran una mayor autonomía y una mayor responsabilidad fiscal, el idóneo sería el sistema foral, ya que cada una tendría mayor capacidad de decisión en su estructura de ingresos.

Sin embargo, si todas las CCAA ejercieran este sistema, habría enormes diferencias entre unas y otras ya que no se ejerce un sistema de nivelación de por sí, habiendo unas regiones pobres y otras ricas. De una forma complementaria con el modelo del sistema foral, se podría afirmar que es el único que no cumple el principio de equidad fiscal vertical, debido a que cambia el total de ingresos y gastos regionales.

En definitiva, el principio que debe de predominar sobre el resto es el de equidad fiscal horizontal, ya que nos va a garantizar un sistema plenamente redistributivo en la financiación autonómica, y por tanto, el que lo cumple en su totalidad es la nivelación plena aplicando a todos los servicios el método de los servicios públicos fundamentales.

A su vez, cabe destacar que, a la hora de llevar a cabo este proyecto, he encontrado determinados problemas a la hora de cuantificar de forma exacta las tablas de cálculo que darían lugar al gráfico número VI, debido en gran parte a que no se puede optar de una forma plena a todos los datos requeridos para su cálculo. Por lo tanto, se podría concluir que los cálculos establecidos han sido realizados según una metodología estimativa, pero, sin embargo, han servido para ver las consecuencias y las comparativas entre modelos llevadas a cabo.

Este estudio podría tener una extensión posible debido a que, podríamos plantear más modelos alternativos al vigente hoy en día, siempre y cuando, partiesen del propio funcionamiento del modelo de financiación autonómica actual. A través de la integración de las CCCAA del sistema foral en la metodología seguida, se podría ver de una forma más exacta, cuáles serían las consecuencias para estos territorios respecto a los modelos alternativos planteados. Por lo tanto, los seguiríamos comparando con el cumplimiento de los principios del Federalismo Fiscal y por consiguiente, nos abriría un amplio abanico de situaciones hipotéticas frente a la presente hoy en día. Pero como he demostrado, el que debe de ser propuesto para la siguiente reforma del sistema de financiación autonómica, debería de ser el de Nivelación Plena Método de Servicios Públicos Fundamentales, garantizando en su totalidad, la nivelación de recursos entre las CCAA.

BIBLIOGRAFÍA

CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Barcelona: Ariel.

DE LA FUENTE, Á. (2015): “El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión”, *Policy Papers* 2015/07, Madrid: FEDEA.

DE LA FUENTE, Á. (2015): “La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común en 2013”, *Estudios sobre la Economía Española* 2015/16, Madrid: FEDEA.

INE, (2015): “Estadística de Migraciones. Primer semestre de 2015 Datos Provisionales”, *Cifras de Población* 2015, Madrid: Nota de Prensa.

INE, (2015): “Producto Interior Bruto regional Año 2015”, *Contabilidad Regional de España. Base 2010*, Madrid: Nota de Prensa.

LEY 12/2002 DEL CONCIERTO ECONÓMICO ENTRE EL ESTADO Y EL PAÍS VASCO (Revisión vigente desde el 24 de Abril del 2014).

LEY 28/1990 DEL CONVENIO ECONÓMICO ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA (Revisión vigente desde el 26 de Junio del 2015).

LEY ORGÁNICA 8/1980 DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Revisión vigente desde el 14 de Junio del 2015).

LÓPEZ LABORDA, J. (2006): “Veinticinco años de Financiación Autonómica: Balance y Perspectivas”, *Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías*, nº10, pp. 197- 217.

LÓPEZ LABORDA, J. (2010): “¿No hay quinto malo? La reforma de la financiación autonómica”, *Economistas*, nº123: “España 2009. Un balance”, pp 182-187.

Boletín Oficial del Estado. (s.f.). Obtenido de BOE:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18577>

Boletín Oficial del Estado. (s.f.). Obtenido de BOE:
<https://www.boe.es/boe/dias/2010/07/17/pdfs/BOE-A-2010-11410.pdf>

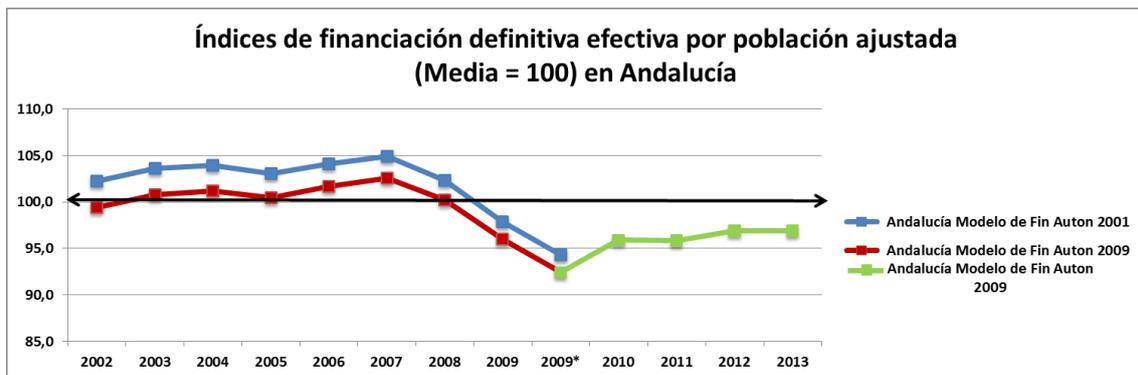
MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015):
“Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas
Ejercicio 2012”.

PARDO FERNÁNDEZ, D. (2014): “Los Fondos FEDER: la otra opción de España para
salir de la crisis”. Euroxpress. Recuperado el 14 de Agosto de 2014, de
[http://www.euroxpress.es/noticias/los-fondos-feder-la-otra-opcion-de-espana-para-salir-
de-la-crisis](http://www.euroxpress.es/noticias/los-fondos-feder-la-otra-opcion-de-espana-para-salir-de-la-crisis))

SEVILLA SEGURA, J, V. (2013): “Lecciones sobre Financiación Pública de Estados
Descentralizados”, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

ANEXOS

ANEXO I –EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE FINANCIACIÓN DEFINITIVA EFECTIVA CON POBLACIÓN AJUSTADA PARA I.BALEARES Y ANDALUCÍA



Fuente: Elaboración Propia con base en De la Fuente (2015) y BOE (2007).

ANEXO II – CÁLCULO DEL CUPO PARA CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Comunidades Autónomas	País Vasco	C.Foral de Navarra	Cataluña	Galicia	Andalucía	Asturias	Cantabria	La Rioja	Murcia	C. Valenciana
% Participativo en el PIB	6,24%	1,60%	19,41%	5,38%	13,84%	2,07%	1,17%	0,76%	2,66%	9,58%
Presupuestos del Estado, Gastos	188.417.353	188.417.353	188.417.353	188.417.353	188.417.353	188.417.353	188.417.353	188.417.353	188.417.353	188.417.353
Cargas asumidas por la CCAA (1)	102.664.733	65.258.368	102.664.733	102.664.733	102.664.733	102.664.733	102.664.733	102.664.733	102.664.733	102.664.733
Total de cargas no asumidas	85.752.620	123.158.985	85.752.620	85.752.620	85.752.620	85.752.620	85.752.620	85.752.620	85.752.620	85.752.620
Imputación del índice a las cargas no asumidas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6,24% sobre 85.752.620,63	5.350.963	1.970.544	16.644.584	4.613.491	11.868.163	1.775.079	1.003.306	651.720	2.281.020	8.215.101
Compensaciones y ajustes a deducir	-3.702.794	-1.000.437	-12.608.174	-2.776.610	-9.602.791	-936.574	-507.854	-320.966	-1.212.692	-5.276.150
. Por tributos no concertados	-246.019	-58.136	-890.261	-78.421	-556.750	-13.043	-4.601	-1.350	-20.226	-252.368
. Por otros ingresos no tributarios	-473.572	-114.127	-135.655	-251.081	-1.923.761	-31.371	-11.557	-4.274	-53.585	-401.778
. Por déficit presupuestario	-2.550.429	-705.303	-7.933.306	-2.198.928	-5.656.721	-846.056	-478.205	-310.629	-1.087.202	-3.915.563
. Por Impuestos Directos concertados	-432.775	-122.871	-3.648.952	-248.181	-1.465.558	-46.105	-13.491	-4.712	-51.679	-706.441
Cupo Líquido	1.648.169	970.107	4.036.410	1.836.880	2.265.372	838.505	495.451	330.754	1.068.328	2.938.951
Compensaciones art 6.2 de la Ley del Cupo (2)	-82.088	-82.088	-82.088	-82.088	-82.088	-82.088	-82.088	-82.088	-82.088	-82.088
Disposición transitoria única de la Ley del Cupo	2.980	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Compensación Álava	-3.824	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Líquido a Pagar	1.565.238	888.019	3.954.322	1.754.792	2.183.284	756.417	413.363	248.666	986.240	2.856.863

Fuente: Elaboración Propia con base en BOE (2007).

ANEXO II – CÁLCULO DEL CUPO PARA CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Comunidades Autónomas	Aragón	C. la Mancha	I. Canarias	Extremadura	I. Baleares	C. Madrid	C. León
% Participativo en el PIB	3,26%	3,68%	3,99%	1,68%	2,58%	19,36%	5,21%
Presupuestos del Estado, Gastos	188.417.353	188.417.353	188.417.353	188.417.353	188.417.353	188.417.353	188.417.353
Cargas asumidas por la CCAA (1)	102.664.733	102.664.733	102.664.733	102.664.733	102.664.733	102.664.733	102.664.733
Total de cargas no asumidas	85.752.620	85.752.620	85.752.620	85.752.620	85.752.620	85.752.620	85.752.620
Imputación del índice a las cargas no asumidas	-	-	-	-	-	-	-
6,24% sobre 85.752.620,63	2.795.535	3.155.696	3.421.530	1.440.644	2.212.418	16.601.707	4.467.712
Compensaciones y ajustes a deducir	-1.509.203	-1.761.782	-1.923.762	-758.185	-1.150.322	-13.328.599	-2.622.129
. Por tributos no concertados	-27.866	-41.460	-64.634	-8.909	-21.825	-637.485	-75.203
. Por otros ingresos no tributarios	-56.641	-113.753	-168.759	-41.348	-19.470	-619.327	-180.584
. Por déficit presupuestario	-1.332.436	-1.504.099	-1.630.803	-686.654	-1.054.504	-7.912.870	-2.129.445
. Por Impuestos Directos concertados	-92.260	-102.470	-59.566	-21.274	-54.522	-4.158.917	-236.897
Cupo Líquido	1.286.333	1.393.915	1.497.768	682.459	1.062.096	3.273.109	1.845.582
Compensaciones art 6.2 de la Ley del Cupo (2)	-82.088	-82.088	-82.088	-82.088	-82.088	-82.088	-82.088
Disposición transitoria única de la Ley del Cupo	-	-	-	-	-	-	-
Compensación Álava	-	-	-	-	-	-	-
Líquido a Pagar	1.204.245	1.311.827	1.415.680	600.371	980.008	3.191.021	1.763.494

Fuente: Elaboración Propia con base en BOE (2007).

ANEXO II – CÁLCULO DEL ÍNDICE DE FINANCIACIÓN POR POBLACIÓN AJUSTADA PARA EL SISTEMA FORAL

CCAA	Tributos Concertados	Tributos Propios	Ingresos Percibidos	Cupo actualizado	Ingresos Reales Percibidos	Capacidad Tributaria	Financiación Total	Financiación por población ajustada	Índice de fin norm a compt homog por hab aj
Cataluña	23.809.431	4.586.608	28.396.040	3.770.446	24.625.594	28.396.040	24.625.594	3.335	130,1
Galicia	6.253.459	1.457.645	7.711.104	1.673.195	6.037.910	7.711.104	6.037.910	2.041	79,6
Andalucía	15.224.427	4.022.759	19.247.186	2.081.761	17.165.425	19.247.186	17.165.425	2.116	82,6
Asturias	2.895.807	630.085	3.525.893	721.243	2.804.649	3.525.893	2.804.649	2.494	97,3
Cantabria	1.558.944	393.212	1.952.157	394.142	1.558.015	1.952.157	1.558.015	2.621	102,3
La Rioja	824.749	177.668	1.002.417	237.103	765.314	1.002.417	765.314	2.338	91,2
Murcia	2.728.857	760.377	3.489.234	940.380	2.548.855	3.489.234	2.548.855	1.781	69,5
C. Valenciana	10.416.420	2.634.319	13.050.738	2.724.019	10.326.719	13.050.738	10.326.719	2.121	82,8
Aragón	3.674.105	854.794	4.528.899	1.148.247	3.380.652	4.528.899	3.380.652	2.371	92,5
C. la Mancha	3.962.685	1.126.623	5.089.308	1.250.827	3.838.481	5.089.308	3.838.481	1.745	68,1
I. Canarias	1.945.743	1.619.901	3.565.643	1.349.850	2.215.793	3.565.643	2.215.793	1.037	40,5
Extremadura	1.827.603	530.273	2.357.876	572.454	1.785.422	2.357.876	1.785.422	1.531	59,7
I. Baleares	3.026.832	845.920	3.872.752	934.437	2.938.315	3.872.752	2.938.315	2.678	104,5
C. Madrid	25.997.901	3.292.792	29.290.693	3.042.638	26.248.054	29.290.693	26.248.054	4.236	165,3
C. León	6.106.238	1.443.438	7.549.676	1.681.492	5.868.185	7.549.676	5.868.185	2.158	84,2
Total España	110.253.201	24.376.415	134.629.616	22.522.234	112.107.382	134.629.616	112.107.382	2.563	100,0

Fuente: Elaboración Propia con base en De la Fuente (2015) y BOE (2007).

ANEXO III – CÁLCULO DEL ÍNDICE DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN PLENA APLICANDO A TODOS LOS SERVICIOS EL MÉTODO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES

CCAA	Capacidad Tributaria	Transferencia del F. Garantía SSPF (1)	Transferencia del F. Garantía SSPNF (2)	Transferencia del F. Garantía Total (3)	(1) + (4)	Financiación por población ajustada	Índice de fin norm a compt homog por hab aj
Cataluña	17.362	-840	-602	-1.441	15.921	2.156	100,0
Galicia	5.038	1.099	238	1.336	6.374	2.156	100,0
Andalucía	13.125	3.546	828	4.374	17.499	2.156	100,0
Asturias	2.229	182	12	194	2.423	2.156	100,0
Cantabria	1.323	-13	-30	-43	1.280	2.156	100,0
La Rioja	657	51	2	53	710	2.156	100,0
Murcia	2.418	549	120	668	3.086	2.156	100,0
C. Valenciana	9.231	1.111	158	1.268	10.499	2.156	100,0
Aragón	2.993	112	-26	86	3.079	2.156	100,0
C. La Mancha	3.529	985	232	1.217	4.746	2.156	100,0
Canarias	1.774	2.195	637	2.832	4.606	2.156	100,0
Extremadura	1.637	703	182	885	2.522	2.156	100,0
Baleares	2.553	-105	-82	-187	2.366	2.156	100,0
Madrid	17.163	-2.654	-1.154	-3.809	13.354	2.156	100,0
C. León	4.975	757	134	891	5.866	2.156	100,0
Total España	86.007	7.678	648	8.326	94.333	2.156	100,0

Fuente: Elaboración Propia con base en De la Fuente (2015).

ANEXO IV – CÁLCULO DEL ÍNDICE DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN PARCIAL SÓLO PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES

CCAA	Capacidad Tributaria	0,75 *(1) Aportación al Fondo	Transferencia de Garantía	Recursos para cada CCAA	Financiación por población ajustada	Índice de niv parcial SSPF a compt homog por hab aj
Cataluña	17.362	13.022	-840	16.523	2.237	104,5
Galicia	5.038	3.779	1.099	6.137	2.074	96,8
Andalucía	13.125	9.844	3.546	16.671	2.055	95,9
Asturias	2.229	1.672	182	2.411	2.144	100,1
Cantabria	1.323	992	-13	1.310	2.203	102,9
La Rioja	657	493	51	708	2.163	101,0
Murcia	2.418	1.814	549	2.967	2.073	96,8
C. Valenciana	9.231	6.923	1.111	10.342	2.124	99,2
Aragón	2.993	2.245	112	3.105	2.178	101,7
C. La Mancha	3.529	2.647	985	4.514	2.053	95,8
Canarias	1.774	1.331	2.195	3.969	1.858	86,8
Extremadura	1.637	1.228	703	2.340	2.006	93,7
Baleares	2.553	1.915	-105	2.448	2.232	104,2
Madrid	17.163	12.872	-2.654	14.509	2.342	109,3
C. León	4.975	3.731	757	5.732	2.108	98,4
Total España	86.007	64.505	7.678	93.685	2.142	100,0

Fuente: Elaboración Propia con base en De la Fuente (2015).