

**PROPUESTAS PARA LA REFORMA  
DEL MODELO DE FINANCIACIÓN REGIONAL**

**Angel de la Fuente  
Instituto de Análisis Económico (CSIC)**

**Febrero de 2013**

## 1. PLAN DE LA PRESENTACIÓN

- Repaso de la estructura y resultados del sistema (de régimen común, sobre todo): ¿dónde están los problemas?
- *Problemas de equidad*: un reparto desigual y caprichoso de recursos

Acciones necesarias: Empezar a meter mano a los privilegios forales, reforma de las transferencias verticales.

- *Déficit de responsabilidad fiscal*: Restricciones presupuestarias blandas para las autonomías

Obligar a las CCAA a asumir su mayoría de edad fiscal: más autonomía fiscal pero con mejor rendición de cuentas.

## **2. ESTRUCTURA Y RESULTADOS DEL SISTEMA ACTUAL: ¿donde están los problemas?**

- Cuatro elementos básicos del sistema de financiación:

Reparto de recursos y competencias tributarios entre administraciones

Fórmula de necesidades de gasto/cálculo de la población ajustada

Transferencias horizontales (entre regiones)

Transferencias verticales (desde la Administración central hacia las regiones)

**Cuadro 1: Recursos y competencias normativas en materia tributaria cedidos a las comunidades autónomas de régimen común**

	<i>% de cesión de rendimientos</i>	<i>capacidad normativa</i>	<i>gestión del impuesto</i>	<i>Criterio de reparto entre regiones</i>
<i>sociedades</i>	0%	no	no	---
<i>IRPF</i>	50%	si	no	residencia del contribuyente
<i>IVA</i>	50%	no	no	consumo en la región
<i>especiales</i>	58%	no	no	consumo en la región
<i>electricidad</i>	100%	no	no	consumo en la región
<i>IVMH</i>	100%	si	no	consumo en la región
<i>matriculación</i>	100%	si	no	residencia del contribuyente
<i>patrimonio</i>	100%	si	si	residencia del contribuyente
<i>sucesiones</i>	100%	si	si	residencia del contribuyente
<i>ITP y AJD</i>	100%	si	si	hecho imponible en la región
<i>tasas juego</i>	100%	si	si	juego en la región

determina capacidad fiscal bruta y margen de maniobra tributaria

## Cuadro 2: Cálculo de las necesidades de gasto/población ajustada Variables de reparto y sus ponderaciones

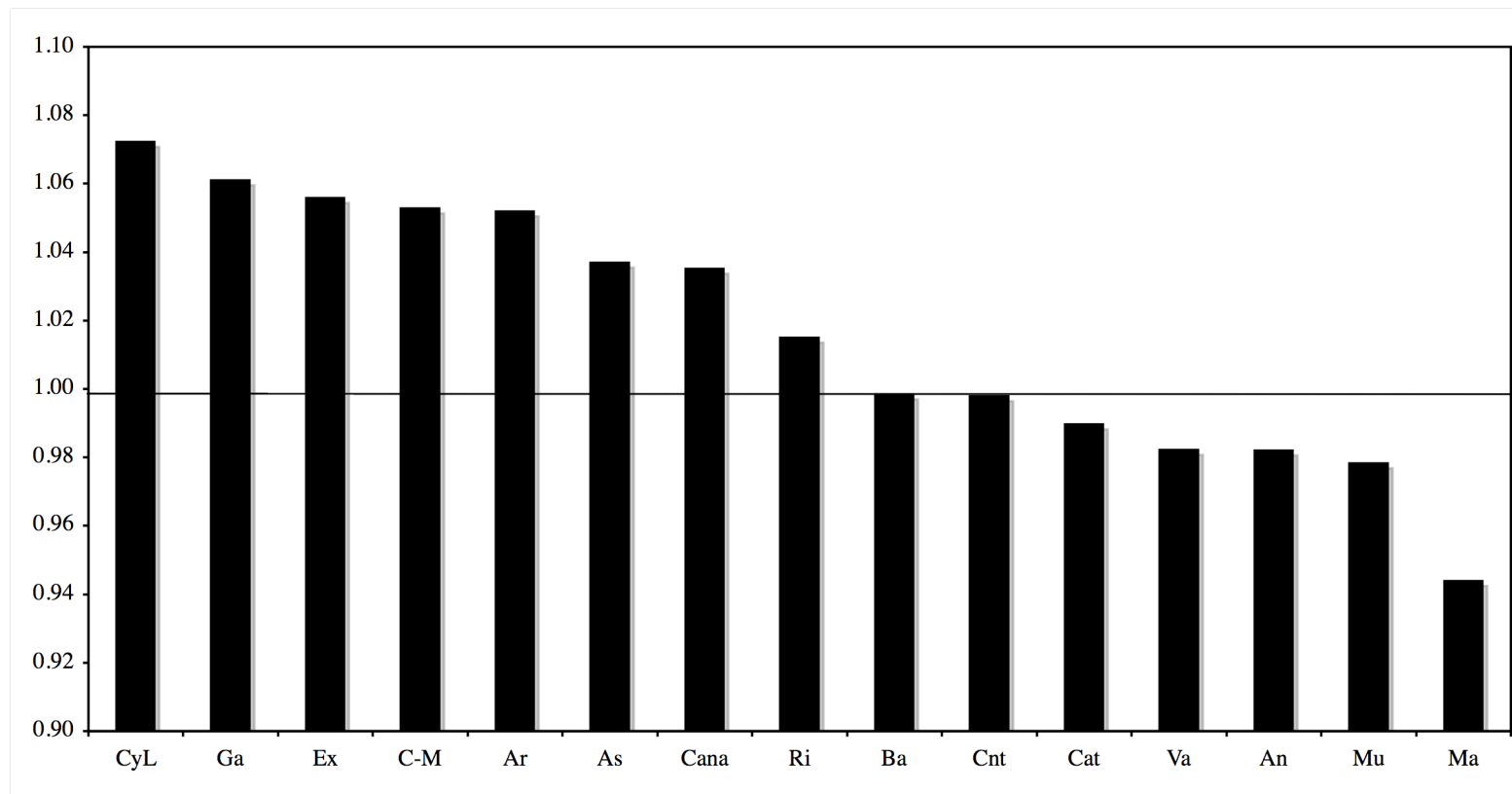
---

- población protegida equivalente	38%
- población	30%
- población en edad escolar (0-16)	20,5%
- población 65+	8,5%
- superficie	1,8%
- dispersión de la población	0,6%
- insularidad	0,6%

---

- Fórmula para aproximar los costes de provisión del paquete estándar de servicios de titularidad autonómica. Sencilla pero recoge las variables más relevantes. Opción intermedia en comparación con otros países (Australia vs. Canadá o Alemania).

**Gráfico 1: Necesidades de gasto (coste relativo) por habitante, 2010**



- *Transferencias* buscan en principio nivelar los recursos por unidad de necesidad o habitante ajustado para que todas las regiones puedan prestar servicios similares. Pero la implementación es muy mejorable.
- *Transferencias Horizontales: Fondo de Garantía.*

Un 75% de los ingresos teóricos de las CCAA se meten en un saco común (al que se añade una aportación estatal) y se re-reparten por necesidad (población ajustada) año a año.

Sistema bien diseñado y lógico: reduce disparidades pero no altera ordenación original + elemento importante de seguro frente a *shocks* adversos.

Se puede negociar sobre el % de recursos que se integran en el FG

- *Transferencias verticales: Fondos de Suficiencia y Convergencia*

Sistema complejo con transferencias por muchos criterios:

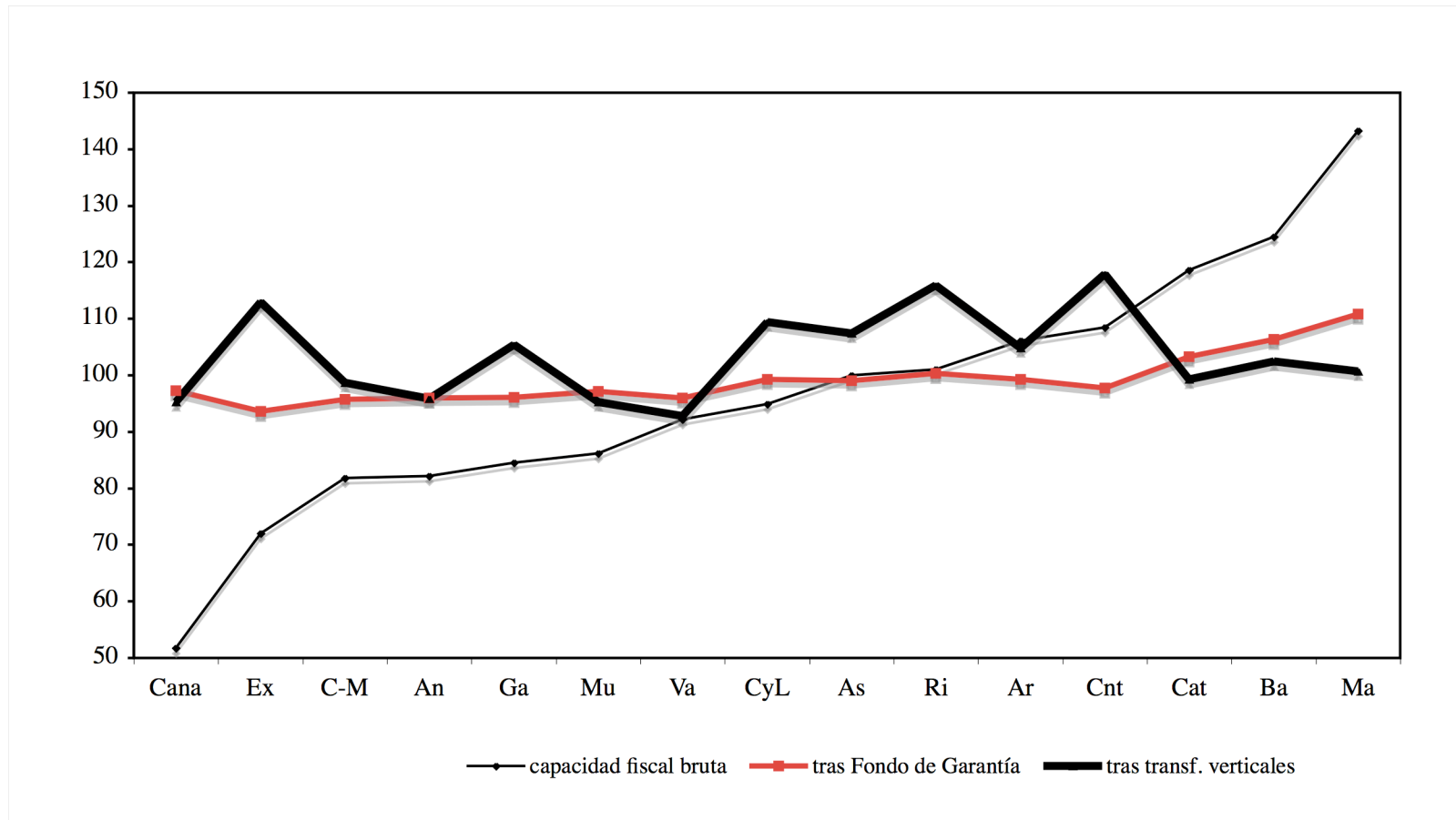
*statu quo*, renta, densidad y crecimiento de la población, resultados del resto del sistema, lenguas cooficiales....

Es una especie de lotería que favorece a unos y perjudica a otros sin un criterio claro, alterando la ordenación original por recursos tributarios, y tiende además a congelar el reparto indefinidamente.

En términos de equidad, el problema fundamental (del régimen común) está aquí.



**Gráfico 2: Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas tras la aplicación de distintos elementos del sistema**



**Problema 1: un reparto desigual y caprichoso**

**Cuadro 4: Financiación total a competencias homogéneas y desglose por tipo de ingresos,**

	<i>financiación total a comps. homog.</i>	<i>peso tributos con capacidad normativa</i>	<i>peso tributos sin capacidad normativa</i>	<i>peso de las transferencias</i>
<i>Cataluña</i>	17,117	59.3%	41.0%	-0.3%
<i>Galicia</i>	7,260	34.6%	32.7%	32.7%
<i>Andalucía</i>	18,282	36.6%	35.4%	28.0%
<i>Asturias</i>	2,802	43.7%	34.5%	21.8%
<i>Cantabria</i>	1,616	42.8%	34.5%	22.8%
<i>La Rioja</i>	879	41.4%	31.8%	26.8%
<i>Murcia</i>	3,160	38.2%	37.8%	24.0%
<i>Valencia</i>	10,812	44.1%	39.3%	16.6%
<i>Aragón</i>	3,446	47.4%	37.6%	15.0%
<i>C.-La Mancha</i>	5,056	35.0%	34.6%	30.4%
<i>Canarias</i>	4,844	43.9%	1.7%	54.4%
<i>Extremadura</i>	3,062	25.2%	28.3%	46.5%
<i>Baleares</i>	2,624	48.3%	53.7%	-2.0%
<i>Madrid</i>	14,233	79.5%	40.0%	-19.4%
<i>Cast. y León</i>	6,966	38.2%	34.6%	27.2%
<i>total CCAA</i>	102,161	48.1%	35.8%	16.1%

**Problema 2: control limitado sobre los ingresos**

### **3. PROBLEMAS DE EQUIDAD Y POSIBLES SOLUCIONES**

- En un estado descentralizado, la igualdad no puede identificarse con la uniformidad, sino con la garantía de una financiación razonablemente uniforme por unidad de necesidad a igualdad de esfuerzo fiscal (mismas escalas tributarias, no iguales rendimientos).

Desafortunadamente, esta condición está muy lejos de cumplirse incluso dentro del territorio de régimen común – y mucho menos aún si incluimos a las Forales.

(E.g. 2010: Valencia 93, Cantabria 118, PV y Navarra sobre 160)

## **Actuaciones necesarias:**

### ***1. Comenzar a corregir la anomalía foral en términos de resultados***

La situación actual supone una clara violación del principio constitucional de igualdad

No hace falta cambiar la Ley del Concierto, sólo aplicarla de manera razonable en lo que respecta a la valoración de las competencias no transferidas (entre las que tendría que estar la nivelación regional) y en el cálculo del ajuste a consumo del IVA.

Gradualidad sí, pero habría que empezar. Entre otras cosas porque el ejemplo foral es un factor continuo de inestabilidad para el sistema de régimen común.

## *2. Simplificar el sistema común para mejorar su equidad y transparencia*

- Bastaría con eliminar la maraña de Fondos de carácter vertical y sustituirlos por un único Fondo de Nivelación Vertical que se reparta con criterios razonables y no altere las posiciones preexistentes. También aquí una transición suave sería aconsejable.

Dos posibilidades sencillas con distintos grados de redistribución:

- Eliminar una fracción del diferencial con la región con mejor financiación por habitante ajustado
- Subir hasta la media los que están por debajo de esta referencia  
(y repartir lo que sobre por población ajustada)

**Cuadro 5: Capacidad fiscal bruta y resultados observados del sistema en 2010  
vs. financiación bajo distintos modelos hipotéticos**

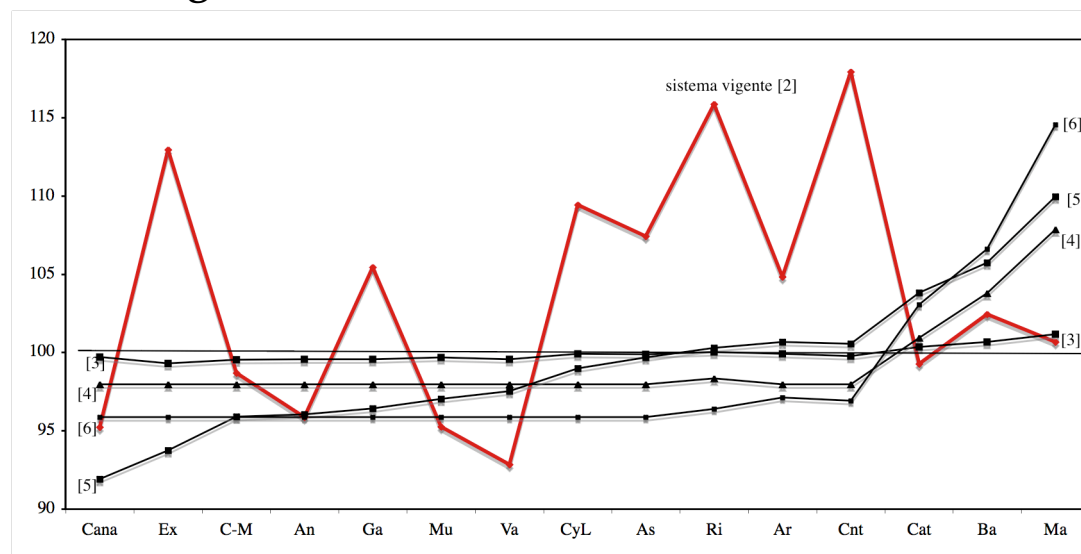
	[1] <i>capacidad fiscal bruta</i>	[2] <i>financiación observada</i>	[3] <i>FG = 75% + dif. con max</i>	[4] <i>FG = 75% + dif. con media</i>	[5] <i>FG = 50% + dif. con max</i>	[6] <i>FG = 50% + dif. con media</i>
<i>Cataluña</i>	118.6	99.3	100.3	101.0	103.8	103.1
<i>Galicia</i>	84.5	105.5	99.6	98.0	96.4	95.9
<i>Andalucía</i>	82.2	95.9	99.6	98.0	96.0	95.9
<i>Asturias</i>	100.1	107.4	99.9	98.0	99.7	95.9
<i>Cantabria</i>	108.5	117.9	99.8	98.0	100.6	96.9
<i>La Rioja</i>	101.0	115.9	100.0	98.4	100.3	96.4
<i>Murcia</i>	86.2	95.3	99.7	98.0	97.0	95.9
<i>Valencia</i>	92.3	92.9	99.6	98.0	97.5	95.9
<i>Aragón</i>	106.1	104.9	99.9	98.0	100.7	97.1
<i>C.-La Mancha</i>	81.9	98.7	99.5	98.0	95.9	95.9
<i>Canarias</i>	51.8	95.3	99.7	98.0	91.9	95.9
<i>Extremadura</i>	72.0	113.0	99.3	98.0	93.8	95.9
<i>Baleares</i>	124.5	102.4	100.7	103.8	105.7	106.6
<i>Madrid</i>	143.3	100.7	101.2	107.9	110.0	114.6
<i>Cast. y León</i>	94.9	109.4	99.9	98.0	99.0	95.9
<i>total CCAA</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

---

	[1] <i>capacidad fiscal bruta</i>	[2] <i>financiación observada</i>	[3] <i>FG = 75% + dif. con max</i>	[4] <i>FG = 75% + dif. con media</i>	[5] <i>FG = 50% + dif. con max</i>	[6] <i>FG = 50% + dif. con media</i>
<i>desviación std.</i>	21.6	7.6	0.5	2.8	4.5	5.3
<i>max-min</i>	91.5	25.1	1.8	9.9	18.0	18.7
<i>corr con 1</i>	1.00	0.17	0.85	0.77	0.99	0.80

---

**Gráfico 3: Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas sistema vigente vs. modelos alternativos con datos de 2010**



- Amplio margen para la mejora, incluso la opción menos redistributiva contemplada ( $FG = 50\% + dif\ con\ media$ ) reduciría la dispersión en un tercio y eliminaría los cambios arbitrarios de posición.

### 3. *¿Retoques adicionales de la formula de necesidades de gasto?*

- (Re-)introducir partida para costes fijos
- ¿Introducir corrección por *niveles de precios*? Los precios y los sueldos son más altos en algunos sitios que en otros.
- ¿y por *renta per cápita*? La demanda de servicios públicos se reduce con la renta (colegios y seguros médicos privados).



## 4. MAS AUTONOMÍA CON MEJOR RENDICIÓN DE CUENTAS

- *Restricciones presupuestarias blandas*: las autonomías consiguen evadir los costes políticos de su elevado nivel de gasto mediante el recurso al rescate del Gobierno central. El mecanismo natural de disciplina fiscal y de rendición de cuentas (más gasto exige más impuestos, lo que implica menos votos) no funciona bien.
- Hay que hacer que cada palo aguante su vela, en el margen. Si quieres prestar más servicios del nivel común garantizado, tienes que subir tus impuestos.

## *1 Más poder de decisión -- y mayor responsabilidad-- regional en materia de ingresos y de ciertos parámetros de gasto*

- Capacidad normativa colegiada sobre un tramo del *IVA* y los *Impuestos Especiales*
- Mayor capacidad normativa sobre instrumentos de *copago* (tasas) en sanidad, educación y otros servicios. Integrar en el sistema de forma que no se penalice a las más pobres.
- Mayor control autonómico a través de órganos multilaterales sobre *estándares mínimos* que incidan sobre el gasto (dependencia, sanidad, educación). Reducción del peso del voto del Estado en tales órganos para evitar la imposición unilateral de *unfunded mandates*.

## *2. Mayor visibilidad de los recursos y competencias de las comunidades autónomas*

- Clara separación de los tributos compartidos en un tramo estatal y otro autonómico que aparecerían nítidamente separados en impresos tributarios y facturas y serían regulados de forma independiente por las administraciones implicadas, aunque manteniendo en manos del Estado la determinación de la base imponible y la gestión tributaria.
- Reforzar contenidos temarios escolares sobre el Estado Autonómico, campaña de información ciudadana.

### *3. Una restricción presupuestaria autonómica más dura*

- En buena parte un problema de reputación, pero aparte de ganársela, se pueden hacer cosas
- Prohibir aportaciones extra del Estado sin reforma de la ley de financiación
- Desarrollar, automatizar y aplicar en su caso los mecanismos de intervención previstos en la Ley de Estabilidad (LEP). Puede servir como una especie de mecanismo cuasi-concursal para las administraciones territoriales.
- Los límites al crecimiento del gasto en periodos de bonanza de la LEP también serán útiles.

¿Fondo de Estabilización para hacer alisamiento del gasto?

## 5. CONCLUSIÓN

- El sistema de financiación territorial ha ido evolucionando a base de parches. El resultado es excesivamente complejo, poco transparente, injusto y no genera incentivos correctos para las distintas administraciones implicadas.
- Necesitamos una reforma a fondo cuanto antes.
- Va a haber que hacerla en circunstancias complicadas por la crisis económica y el desafío independentista catalán. Pero es de esperar que ambas cosas ayuden a romper inercias tradicionales y permitan realizar los cambios necesarios.

## *Notas sobre inversión pública*

- Tema especialmente controvertido y emocional. Nadie está contento con la parte que le toca.
- Tema menos importante de lo que se suele pensar. La inversión pública está en torno al 7% del presupuesto de la Administración Central. No puede ser parte importante de los saldos fiscales que se manejan como prueba de agravios. Efecto sobre renta limitado.
- Con todo, la política de inversión de la Administración Central no ha sido buena y debería reformularse con mucha mayor atención a la eficiencia.

Se ha usado demasiado con objetivos de desarrollo regional. Pero no es el mejor instrumento para ello.